THE SENATE LE SÉNAT

The New NATO and the Evolution of Peacekeeping: Implications for Canada

Report of the Standing Senate Committee
on
Foreign Affairs

Chairman
The Honourable Peter Stollery

Deputy Chair
The Honourable Raynell Andreychuk

April 2000

100-05959/

MEMBERSHIP

The Honourable Peter Stollery, *Chairman (since November 1999)*

The Honourable John B. Stewart, Chairman (until November 1999)

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Norman Atkins
Roch Bolduc
*Bernard Boudreau, P.C. (or Dan Hays)
Pat Carney, P.C.
Eymard G. Corbin
Pierre De Bané, P.C.
Consiglio DiNino
Jerahmiel Grafstein
Rose-Marie Losier-Cool
*John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)
Nick Taylor

*Ex-Officio Members

The Honourable Senators Beaudoin, Christensen, Finnerty, Forrestall, Graham, Johnson, Kenny, Lewis, Mahovlich, Meighen, Milne, Perry, Poy, Prud'homme, Robertson, Roche, Rompkey, Spivak and Whelan, were members of the Committee or participated in its work on this study.

Line Gravel
Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Order of Reference

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 2, 2000:

The Honourable Senator Stollery moved, seconded by the Honourable Senator Cook:

That, notwithstanding the Orders of the Senate adopted on Thursday October 14, 1999, on Wednesday November 17, 1999 and on Thursday December 16, 1999, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs which was authorized to examine and report upon the ramifications to Canada: 1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and 2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member, be empowered to present its final report no later than April 14, 2000; and

That the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until April 28, 2000; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Clerk of the Senate

Paul Bélisle

Foreword

When the Cold War effectively ended in 1989, NATO had been in existence for forty years. For forty years, its primary role had been to ensure the security of Western Europe against possible aggression from the Warsaw Pact. With the diminution of that threat, the Alliance was faced with a sudden need to rethink its whole *raison d'être*. By the end of the 1990s, not only had NATO added a new peacekeeping mission that was quite distinct from its original purpose of collective defence, but also it had come to include former adversaries as member states of the Alliance. These changes corresponded to a shift in the nature of the primary threat to global security. Since the end of the Cold War, internal unrest and civil war, and the threat to peace from terrorism and rogue states, had become major concerns. As well, there was much greater attention paid to humanitarian motives as a basis for United Nations and even NATO action. At the same time, the European Union continued to develop as a political and economic entity. As it did so, the concept of a European Security and Defence Identity distinct from NATO began to emerge.

In this context, the Senate resolved on March 26, 1999 "That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member."

To carry out its work, the Committee held hearings in Ottawa as well as a series of interviews in European capitals, at the United Nations in New York and in Washington, D.C. We appreciate the valuable advice we received from all of our witnesses and are particularly grateful for the assistance of Canada's Ambassadors in the cities we visited and for the work of their knowledgeable and helpful staff.

Likewise, we were supported by capable and diligent research staff, Peter Berg, Wolfgang Koerner, David Goetz and David Murphy, while in the preparation of this report, Jim Mitchell and Nigel Chippindale of Sussex Circle provided invaluable assistance. As always, the work of the Committee was made possible by the capable efforts of its translation staff, Paul-André Gravelle, Dominique March, Marielle Papineau and Huguette Pellerin and the proffreader, Yolande Guibord. Finally, we are very much indebted to the Clerk of the Committee, Line Gravel for her efficiency and unfailing support as well as her administrative assistant Louise Archambeault.

Most of the study was completed under the leadership of Senator John B. Stewart, former Chair of the Committee. Even after his retirement in November 1999, he continued to provide invaluable input and advice to the project. His unique knowledge and dedication will be missed by the Committee.

Peter Stollery, Chair

Contents

Introduction **1**
Context for the Study 1
The Committee's Approach 3
The Structure of the Report 4

Chapter II: Canada and the "Old" NATO **5**
The Nature of NATO during the Cold War 5
Article 2: A Broad Alliance 5
Article 5: Collective Defence 6
The Soviet Threat 7
Flexibility of the NATO Arrangements 8
Canada's Experience in the Old NATO 8
Early Contributions 9
Defence Role and Multilateralism 9
Economic Expectations of NATO Membership 10
Frustration over Lack of Influence 11
Criticisms of the Canadian Contribution and Military Capacity 12
Conclusions 12

Chapter III: The New NATO **15**
The End of the Cold War 15
Reshaping NATO 16
A New and Broader Role for NATO 17
NATO and Humanitarian Interventions 18
The New Strategic Concept 19
Sanctions for Out-of-Area Action 19
Nuclear Weapons Policy 20
NATO and the European Union 21
NATO Enlargement 21
The Euro-Atlantic Partnership Council 22
Future Considerations for Canada and NATO 22
Conclusions and Recommendations 23
Recommendations 24

Chapter IV: The New NATO – Legal Issues **25**
Legality of "Out-of-Area" Operations 26
The Washington Treaty 26
The UN Charter 26
Legality of Non-Article 5 Operations 26
The Washington Treaty 26
The UN Charter 28
Legality of Unilateral Action – and Alternatives 31
Direct Action by the General Assembly 32

Emergency Situations 33
Overall Implications 33
Conclusions and Recommendations 34
Recommendations 34

Chapter V: Kosovo 37
Background to the Conflict 38
Precursors 38
The Crisis 38
NATO Involvement 39
Negotiations Fail 39
NATO's Response: Operation Allied Force 40
The Campaign 40
Serbian Withdrawal 41
The Aftermath 41
Reflections and Considerations 43
The Effectiveness of the Air Campaign 43
War Without Casualties? 44
Achieving Stability? 45
Humanitarian Intervention? 45
National Interests and Interventions 47
The Reasons for NATO Intervention 48
Conclusions 49

Chapter VI: Human Security and the New Peacekeeping 51
Canada and the Human Security Approach 51
The New Peacekeeping 53
The Charter and the New Peacekeeping 54
Canada's Role in the New Peacekeeping 55
Military Implications 55
The Problem of Using Human Security as a Basis for Policy 56
Conclusions and Recommendations 57
Recommendations 58

Chapter VII: The European Security and Defence Identity 59
The Evolution of ESDI 59
Restructuring European Forces 60
The Revolution in Military Affairs 61
Sharing the Burden 62
Problems to be Resolved 63
The Feasibility of ESDI 64
A Continuing U.S. Role 65
Implications for Canada 66
Conclusions and Recommendations 67
Recommendations 68

Chapter VIII: Parliament and Canada's External Security Commitments 69
Canada's Increasing Involvement in UN and NATO Operations 69
Canadian Law and Practice 71
The Direct Role of Parliament 71
Comparisons 72
Past Canadian Practice 72
The Situation in Other Countries 74
Possibilities of an Enhanced Role for Parliament 75
Conclusions and Recommendations 76
Recommendations 77

Chapter IX: A Final Word 79
Recommendation 79

Appendix 1: Glossary 81

Appendix 2: Witnesses 85

Introduction

This study was begun in April 1999 by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. In keeping with the mandate given to us by the Senate,[1] the Committee set out to meet two objectives which can be briefly stated as follows:

- *To determine the impact of NATO's new mandate and membership on Canada's role in the Alliance; and*
- *To determine what Canada's role should be with respect to future peacekeeping missions under either UN or NATO auspices.*

While these objectives continued to guide the Committee throughout its work, our perception of the issues evolved over the course of the study.

Context for the Study

When the Committee began its work, it was agreed there was no need for a fundamental review of Canada's policy toward NATO. In its fifty years of existence, NATO had proved to be one of the most successful security alliances ever created and, for Canadians, the virtues of peacekeeping as a security vocation for Canada appeared unassailable.

In part, our assumptions stemmed from the fact that Canada had undertaken major foreign and defence policy reviews just a few years ago. These reviews were carried out in 1993-1994 by two Special Joint Committees of the Senate and House of Commons, and several of our current members were participants at the time. In the defence review, Canada's continued membership in NATO was not seriously questioned and, aside from some downsizing and the closing of certain headquarters and bases, the role of the Canadian Forces was not substantially altered. On the foreign policy side, there was a sense that, after the break-up of the Soviet Union, there was a need for Canada to reach out to the former Soviet republics and Warsaw Pact states. This was reflected in a shift from a focus on military security to broader notions of global security and a call for the continuation of Canada's "multilateral tradition."

Moreover, the events that came to form the backdrop of our current inquiries had not yet been fully digested at the time of those two policy reviews. Indeed, some were happening only then. There were the chilling examples of Somalia and Rwanda, both of special importance to Canadians. The former involved crimes committed by our own troops, while in the latter case a competent and well-intentioned Canadian commander was not given the requisite authority and resources to stop a slaughter of horrendous proportion. The first instance raised questions of command and leadership in the Canadian Forces,

[1] See Foreword.

the second touched on issues of institutional weakness, even ineptitude, on the part of the United Nations.

Despite this, most Canadians still had faith that peacekeeping could be made to work and remained a proper mission for the Canadian Forces. Thus, for Canadians the murder of Shidane Arone in Somalia was a tragic anomaly in the behaviour of Canadian troops. For many, Rwanda was an unfortunate case of an international institution being overwhelmed by events it could neither have predicted nor controlled.

Events in the Balkans were further confirmation of the principal lesson learned from Rwanda, namely that bureaucratic inertia, differing political agendas and a lack of political will can prove as lethal as any battlefield weapon.[2] By contrast with the slow emergence of facts about Rwanda, the "CNN factor"[3] meant that the conflicts in Bosnia and Kosovo were immediately accessible, if not comprehensible. For the members of the Committee, the conflict in Kosovo, which unfolded as the hearings proceeded, provided highly instructive insights. It was not our intention to focus solely on Kosovo nor to treat this tragedy as a case study. But as we listened to our witnesses and formed the basis for our questions, Kosovo became a natural reference point.

What we quickly came to realize was that current roles of peace-making and peace-enforcing are not at all the same as the peace-*keeping* role which Canada has championed for decades.[4] The latter implies that a peace exists to be kept. It presumes that there is a degree of geographic demarcation between opposing sides. It assumes that a settlement can be negotiated once warring sides are exhausted or have reached a stalemate, thereby enabling the United Nations to step between the factions with their consent.

Completely different are cases such as Rwanda, Somalia and the Balkans, where the United Nations entered conflicts that were continuing and did so without the full consent of all the parties. In the former Yugoslavia, there was frequently no geographic demarcation between the warring sides, and often it was hard even to identify the political actors. In their efforts to protect civilians and to deliver humanitarian assistance, UN forces invariably came into conflict with those who were trying to gain or maintain power for themselves.

We were also reminded that when the United Nations Charter was drafted, the framers were primarily concerned with preventing aggression by one state against another. By contrast, the world community is today mainly confronted by civil wars, which are more

---

[2] See for example, Lewis MacKenzie, Issue 39, p. 1-3.

[3] This can be understood as the tendency to be concerned about events appearing on television, with those not covered being "out of sight, out of mind."

[4] *Peacekeeping* has been defined by the United Nations as "the deployment of international military and civilian personnel to a conflict area with the consent of the parties to the conflict in order to stop or contain hostilities or supervise the carrying out of a peace agreement." *Peacemaking* "refers to the use of diplomatic means to persuade parties in conflict to cease hostilities and to negotiate a peaceful settlement of their dispute. . . . Peacemaking . . . excludes the use of force against one of the parties to enforce an end to hostilities, an activity that in United Nations parlance is referred to as 'peace enforcement.'" United Nations Department of Political Affairs, at dpa@un.org. See also Appendix 1: Glossary.

difficult to deal with. In such situations, the precepts of collective security on which both the UN and NATO were founded are of limited utility.

We saw that in recent years there has been a transformation in the nature of peacekeeping. It has moved from a classic model of preventing hostilities between states (or communities within states) to a more ambitious effort to protect the basic human rights of individuals in situations of conflict. This new concept of peacekeeping is founded in large measure on concepts of "human security" and "humanitarian intervention" which themselves are still developing. They have major implications for Canada and its role in the world.

The Committee's Approach

As we explored these and related issues, the following questions emerged for the Committee as the key ones to be answered:

- *In the case of possible interventions by Canada, under UN or NATO auspices, in a conflict occurring within a state:*
  - *What should be the role of Parliament in determining Canada's approach?*
  - *What criteria should determine Canada's participation?*
  - *Under what authority should Canada insist that any such intervention take place?*
  - *What is the relationship between NATO and the UN?*
- *What should be Canada's approach to the "new" NATO and the European Strategic and Defence Identity (ESDI)?*
- *What does the concept of human security mean for Canada's foreign policy?*

We also recognized that the context for answering these questions was in a continuing state of evolution and that policy was being made – explicitly or *de facto* – even as we carried out our study. We saw that, despite the end of the Cold War, Canada's defence policy and commitments are playing an ever more prominent role in our larger foreign policy. In particular, the new concepts associated with human security have come to be central to both defence and foreign policy, and Canada has taken a lead role internationally in this regard.

The recent Speech from the Throne, for example, stated that "the government will give increased prominence to human security in its foreign policy." It also affirmed that "the Government will . . . ensure that the Canadian Forces have the capacity to support Canada's role in building a more secure world . . . ."

Thus the new peacekeeping is becoming an increasingly influential factor in shaping Canada's foreign policy; it has important bearing on Canada's traditional defence and security relationships, notably our present and future role in the NATO Alliance and in the United Nations.

The Structure of the Report

The Committee believes the Senate will want to explore the implications for Canadian policy of these changes in the world and of the new concepts that are emerging to deal with them.

To this end, in fulfillment of its mandate, the Committee has in this report:

- reviewed the origins and evolution of Canada's role in NATO to the end of the Cold War;
- examined the remaking of NATO in the 1990s and the implications of the new Strategic Concepts for Canada's role;
- reviewed legal aspects of NATO's new roles, particularly with respect to operations that are not justified by the traditional view of collective defence;
- examined events in Kosovo and their possible lessons for the new NATO and for Canada's role in it;
- examined the implications of the shift from traditional concepts of state security toward a new concept of human security; and
- reviewed the evolving European Security and Defence Identity (ESDI) and its potential implications for Canada and for the Alliance;
- discussed the role of the Senate and House of Commons in Canada's external military commitments and how it might be enhanced.

On this basis, the Committee has developed the conclusions and recommendations set out in the chapters that make up this report.

Committee members appreciate that some of our recommendations may prove challenging both to current policy and to Canada's capacity to operate militarily in support of that policy. But we also believe that only through careful consideration of the new security environment, and honest assessment of Canada's place in it, can Parliament determine what these new realities should mean for Canadian foreign and defence policy.

Chapter II: Canada and the "Old" NATO

For fifty years, membership in NATO has been one of the pillars of Canadian foreign policy. For the first forty of those years the central objective of the Alliance, and of Canada's contribution to it, remained constant – to ensure the security of the West in any confrontation with the Warsaw Pact countries.

The end of the Cold War changed nearly everything with respect to NATO and other aspects of foreign policy, as Chapter III will discuss. But first it is important to review briefly the origins of NATO and of Canada's role in the Alliance, partly to understand how important are the changes of the past ten years, and partly to demonstrate that some aspects of the "old" organization and its goals still remain, as do long-standing concerns about the adequacy of Canada's contribution and military preparedness. These are matters which we will take up later in this report.

The Nature of NATO during the Cold War

The North Atlantic Treaty was signed by the original 12 member states in Washington on April 4, 1949. Four more European nations joined the Alliance between 1952 and 1982, completing the membership of the "old" NATO.[5]

NATO is first and foremost a military alliance. Yet it has always been more than just a collective defence arrangement in which members pledge to assist one another if any comes under attack. It is also a political alliance, not only linking individual countries that were once adversaries, but cementing North America with Western Europe. And it is a community of values and common goals in support of democracy, individual liberty and the rule of law – the core values of western civilization.

Article 2: A Broad Alliance

The breadth of Alliance doctrine is expressed in Article 2 of the Washington Treaty – what has come to be known as the "Canadian Article." The article states:

> The parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon which these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being. They will seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them.

[5] The current 16 members of NATO at the end of the Cold War were: Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Turkey, United Kingdom, United States. The Czech Republic, Hungary and Poland joined on March 12, 1999, becoming the first new members of the post-Cold War NATO.

Thus, while the Canadian proponents of NATO recognized that its primary explicit purpose would be collective defence, they understood that its success would require the pursuit of political and economic goals as well.[6] Even at the beginning, the economic aspect was less important than the political, since the Marshall Plan was already helping to rebuild European industry.

The themes of Article 2 were reiterated throughout 1948 by Louis St. Laurent, then Secretary of State for External Affairs, and subsequently were taken up by U.S. Secretary of State Dean Acheson. In 1949, during Senate hearings on the North Atlantic Treaty, Acheson argued that "the central idea of the treaty is not a static one . . . " and that "the North Atlantic Treaty is far more than a defensive arrangement. It is an affirmation of the moral and spiritual values which we hold in common." During 1949 hearings of the U.S. Senate, Acheson and other administration witnesses argued that what they were proposing was very different from previous military alliance systems.[7] On other occasions, however, Acheson referred to Article 2 as the "least essential article."

What made the Treaty different from previous military alliances was that it was based on a clearly articulated support for "democracy, individual liberty and the rule of law."[8] For some countries, including Canada, the broadening of the NATO purpose through the inclusion of Article 2 was critical in encouraging legislators to approve the Treaty. Needless to say, it was the Soviet threat, not moral suasion, that ultimately convinced most of the signatories to join the Alliance. Yet, since Article 2 did not commit the signatories to any specific action, its inclusion could be said to have provided something for everyone at no apparent cost.

Article 5: Collective Defence

Collective defence was provided for under Article 5 of the North Atlantic Treaty.[9] In this article, the signatories agreed that "an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all . . . ." They agreed that "each Party to the Treaty would assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area."[10]

Article 5 is often described as requiring an "automatic" response by member states in the event of hostilities. This assumption, however, is not consistent with a strict interpretation

[6] This aspect of the Treaty built in part on the base established by the Marshall Plan, which was created by the U.S. to encourage the recovery of the Western European economy.

[7] Stanley R. Sloan, "NATO's Evolving Role and Missions," *CRS Report for Congress*, March 1998, p. 2. See also, North Atlantic Treaty Hearings Before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, April 27, 28, 29, May 2, and 3, 1949.

[8] Ibid.

[9] The significance of Article 5 for NATO in the 1990s and beyond is discussed briefly in Chapter IV and in further detail in Chapter V.

[10] Sloan, p. 3.

of the Article. Whatever action might be deemed necessary is in fact "left to the discretion of each party, and armed force is seen only as a possible option."[11] It was the manner in which U.S. forces were deployed in Europe that gave Article 5 its real substance. In the early 1950s, the United States deployed its military forces and nuclear weapons forward in Europe, mainly in Germany, so as to ensure that any Soviet attack on a NATO ally would immediately be seen as constituting an attack on the United States.[12]

Strategies changed over the years, moving first to the threat of "massive nuclear retaliation" and then to "flexible response." But, what did not change was the forward deployment of U.S. forces.[13] For many years, as discussed below, Canada contributed substantial forces to this deployment strategy.

The Soviet Threat

Following the end of World War Two, the alliance with the Soviet Union rapidly dissolved. In our hearings, we were reminded that underlying the growing concern with the Soviets was the fact that, as Western leaders soon realized, the "United Nations was not capable of fulfilling its original mandate of providing collective security against international aggression." This conviction was strengthened by the Czech coup of February 1948, the Berlin blockade later that year and other East-West confrontations that indicated Moscow's aggressive ambitions. Hence one function of NATO was to ensure that West Germany remained solidly within a western alliance military and political alliance. While NATO was intended as a defensive organization, it was meant to provide collective security "through a true political unity of purpose, as much as through any deployment of arms and armies."[14]

Of particular importance was the creation of a unified military command that would bring American conventional military power and technology, as well as the American nuclear umbrella, to bear on European security. This served two basic purposes. First, "it established the principle that Soviet aggression against NATO members would never be *local* in scope, or treated as an isolated occasion." Second, "it gave the Western European countries the military muscle to resist Soviet pressure to align themselves politically with the U.S.S.R. even if they were not in fact occupied by Soviet forces." Finland provided the example for this latter concern. Although democratic and essentially western, it was, nevertheless, within the Soviet orbit because of the large Soviet military presence on its borders.[15]

---

[11] Michael Howard, "An Unhappy Successful Marriage," *Foreign Affairs*, May/June 1999, p. 173.

[12] Sloan, p. 3.

[13] Ibid., The policy of "flexible response" suggested that battlefield nuclear weapons might be used early in any European conflict. Such weapons were deployed well forward in West Germany to ensure that they were seen as part of NATO's first line of defence.

[14] David Bercuson, Issue 40, p. 2.

[15] Ibid.

Flexibility of the NATO Arrangements

A key point about the North Atlantic Treaty is its simplicity of language and lack of detail. "There is no specified military strategy, no requirement for any particular set of bureaucratic arrangements or military organization, beyond the creation of a North Atlantic Council and a defence committee, both called for in Article 9." [16] As such, the Treaty left considerable latitude for reform and for the creation of new cooperative arrangements. Limits on changes have been imposed only by national interest or inertia, not by the Treaty.

This simplicity and generality has meant flexibility for the Alliance to grow and adapt in pursuit of its objectives. Most observers have found this to be a strength of the organization. But lack of formal rules also meant that the governance of the organization could be dominated by its strongest members and that the processes were not always as transparent as many desired. Flexibility helped the inner circle to have its way, while others (often including Canada) sat in the ante-chamber awaiting word. Nevertheless, working with countries such as Portugal, the Netherlands and the United Kingdom, Canada was able to amplify its influence, particularly during the early years of the Atlantic Accord.

During their investigations, members of the Committee became concerned about the nature of the Alliance's decision-making process and were left unconvinced by claims of its democratic and equitable nature. They concluded that a democratic alliance of voluntary participants should require that all have a seat at the table when decisions of consequence are being considered.

Canada's Experience in the Old NATO

According to Professor Robert Bothwell, Canada's participation in the formation of NATO was motivated by three basic concerns. First, there was the need to ". . . entice the Americans into a regular relationship with the rest of the world" in order to subject what had emerged as the dominant western power to the constraints of multilateral relationships. Second, there was the need for security, which in 1949 was seen as much in ideological as in military terms; the spread of communism had to be stopped. Finally, there was the desire for wide-ranging political, economic and cultural ties with Europe.[17]

Canada also saw a need to help keep the United States engaged in Europe at a time when there were substantial domestic pressures to withdraw; indeed, the pressures of post-war isolationism were also felt in Canada. As well, Canada supported the creation of an alliance that would solidly link a recovering West Germany with the three great Western powers, the U.S., Britain and France.

[16] Sloan, p. 2.

[17] Robert Bothwell, Issue 37, p. 2.

Early Contributions

From the outset, Canada was actively engaged in both the defence of Western Europe and the projection of an Atlanticist vision. Our military contribution to European security during the early years of the Alliance was considerable. Canada emerged from the Second World War economically strengthened and a major military power. We were seen to have ". . . an obligation to the defence of Western Europe that surpassed even the obligation of the Europeans, for whom defending themselves and their immediate neighbourhood was about all one could ask in the Alliance's first decade." We accepted this obligation and determined, as did the Americans, that we would take responsibility not only for our own defence but for extending the "umbrella" to our European allies. Our military presence in Europe came to have great political and operational significance.[18]

By 1953, Canada was allocating more than 8 percent of its GDP to defence spending, a massive increase from 1.4 percent in 1947. During the final year of the Korean War, Canada's defence/GDP ratio was the fourth highest in NATO. Our defence budget that year accounted for 45 percent of all federal spending. Along with these efforts, Canada operated a Mutual Aid Program for Europe, which, for example, made available to Great Britain advanced F-86 Sabre fighters. From 1951 onward Canada deployed in Europe a well-equipped brigade group and an air division whose strength would eventually reach 12 squadrons, totalling 240 aircraft. For a time, the RCAF in Europe was flying more advanced fighters than even the United States Air Force, prompting one American general to remark of the 1953 military effort in that theatre that "Canada (was) responsible for the biggest contribution . . . to the expansion of West European air defence."[19]

Such a robust contribution could, of course, not be maintained. The expense was simply too onerous and Canada also had important responsibilities with regard to the defence of North America through NORAD. Moreover, the recovery of the European nations meant that Canada's contribution would inevitably be diluted. The scope of this early commitment, however, is not often remembered by our allies, or even by Canadians, when the question of Canada's current contribution to NATO is raised.

Defence Role and Multilateralism

Canada's strategic position has always been unique, not only within NATO but also in the world. No other state, certainly none our size, finds itself in a similar situation. We live next to a superpower with which we have a very close economic relationship and which in great measure guarantees our security. And we have seldom contemplated the conduct of military operations independent of our major allies.

[18] David Haglund, "Where Have We Been? Where Are We Going?", Conference Address, Toronto, February 1999, p. 5.

[19] Ibid., p. 8

These realities have certain consequences for Canadian military planning and diplomacy. States can normally measure the adequacy or otherwise of their military programs against a military yardstick – the capabilities of one or more potential enemies. In our case this has not proven so. The purpose of Canadian defence programs and activities has long been to pursue our international security objectives through support to an alliance policy. In terms of Canadian national interests, the rationale for much of Canadian defence policy has been to support our national objectives by maintaining influence with our allies. This role of influence has often been considerable; indeed, some of those interviewed in Bonn argued that had Canada not been in NATO, the Alliance might not have survived.

Economic Expectations of NATO Membership

For years, Canadians were told, by both their own officials and their allies, that membership in NATO would bring economic benefits in terms of access for Canadian products to European markets. A strong military commitment was seen to be the golden coin, not only of diplomacy, but also of trade. As regards the latter, at least, matters have changed. The original expectations regarding the benefits of participation in NATO for Canadian trade with EU countries now appear to have been exaggerated. While Canada exports over $23 billion in goods and services to the EU annually, this represents only 1.7% of EU imports, compared to 20% from the U.S.A. and 63% for trade between EU members.

The Committee's previous studies, however, show that Canada-Europe investment flows are substantial, with 20% of Canada's investment abroad going to EU countries and 20% of foreign investment in Canada coming from the EU.[20] Likewise, Canada and the EU each have some $50 billion in fixed assets in the other's economy; for Canada, EU fixed assets are approximately one-third the magnitude of those owned by U.S. interests.

Consequently, during the Committee's examination of Canada's trade relations, members were surprised to be told by officials of the European Union that Canada was not economically important in the eyes of Europeans.[21] This attitude did not seem consistent with either the spirit of Article 2 or economic reality.

The Committee concluded that **European leaders regard security and transatlantic trade as distinct matters, each to be dealt with separately**.[22] Their apparent assumption is that Canada will continue to participate in NATO and its various missions, if it sees such participation as desirable for reasons related to its own security and defence.

---

[20] See *Europe Revisited: Consequences of Increased European Integration for Canada*, Standing Senate Committee on Foreign Affairs, November 1999.

[21] John Beck, Director, Directorate-General I, External Relations Directorate, European Commission.

[22] Another remark by an EU official amounted to the suggestion that Canada's role in NATO was to "just send troops."

Frustration over Lack of Influence

While Canada always remained a staunch supporter of NATO, there were frustrations from the outset. The underlying objective was to influence decisions about both security and the broader class of matters envisioned in Article 2. In 1948, even before the conclusion of the talks leading to the Alliance, Prime Minister W. L. Mackenzie King became annoyed about being taken for granted in discussions relating to a response to the Berlin blockade and, as a consequence, refused Canadian participation in the airlift operation.[23]

In the mid-fifties, concerns about being excluded from the inner decision-making club of Great Britain, France and the United States led Canada to join, with the Norwegians and Italians, in pressing for measures to democratize decision-making. These initiatives came to little. The 1968 decision of the Trudeau government to re-orient Canadian foreign policy on détente and to reduce the military contribution to the Alliance was, according to Professor Bercuson, responsible for further marginalization of Canada's position within NATO,[24] Not everyone saw it that way at the time, however; recently declassified Cabinet documents reveal that in 1969 the Honourable Donald Macdonald, Minister of National Defence, expressed the view that even a complete withdrawal of forces from Europe would not adversely affect Canada's credibility and influence.[25] To several of our witnesses, the most important impact of the Canadian decision was to provide fuel to those who argued for a scaling down of American efforts.[26]

When viewed from the perspective of Canada's initial hopes for the Alliance, we can conclude that NATO has never lived up fully to those expectations. The central objective that was achieved was the avoidance of armed conflict with the Soviet Union in Europe. But, as noted by one of our witnesses, it is extremely difficult to determine the degree to which this achievement can be ascribed to NATO.[27]

One thing that the Committee did determine was that Canada's influence in NATO has declined over the years. Professor Stairs argued that "we simply must recognize that our military contributions to NATO activities . . . have now reached the point at which they can hardly be expected to significantly reinforce our diplomacy, not, at least, in ways that matter."[28] It is worth asking, however, whether even a substantial increase in Canada's contribution would lead to greater influence in NATO decision-making.

---

[23] Robert Bothwell, Issue 37, p. 41.

[24] David Bercuson, Issue 40, p. 2.

[25] Rick Mofina, "Military set up to impress friends, not enemies," *The Ottawa Citizen*, February 10, 2000, p. A5.

[26] The Committee also heard arguments that bringing Canadian troops back from Europe was a positive move in that it strengthened Canada's capacity to undertake peacekeeping missions. Moreover, it was noted that Canada was not alone in reducing its commitment of troops to NATO at about that time.

[27] David Long, Issue 33, p. 7.

[28] Denis Stairs, Issue 40, p. 6.

The aspiration to subject the United States to multilateral relationships, and thus increase Canadian leverage, was dismissed by those who commented on the matter. According to Bercuson, Canada's support for NATO enlargement – the current expression of this general aspiration – has not been justified by any discernible impact of expanded membership on U.S. leadership in NATO.[29] Nevertheless, an important aspect of Canada's role remains that of counterbalancing influence.

Criticisms of the Canadian Contribution and Military Capacity

A critical perspective on Canada's contribution was offered by Mr. Bruce George, MP, Chair of the Defence Committee in the British House of Commons. Mr. George argued that a country of Canada's size and stature should be doing more to pull its weight in the Alliance. Canada was described as "punching below its weight" and as not accepting its fair share of the Alliance burden. As well, Canada's decision to pull its CF-18 fighter-bombers out of Germany was characterized as short-sighted. Others on the British Committee suggested that Canada should expand its ground forces and re-invest in heavy armour.

Mr. George's views seemed to be shared by the Conservative opposition on that Committee. However, others encountered during our visits were generally more understanding, or at least less outspoken, in their comments on Canada's foreign and defence policy. Nevertheless, it is clear that in other member countries, criticisms of Canada's contribution to NATO are seldom far below the surface.

Some of the Canadian witnesses were equally critical of Canada's contribution and defence preparedness over the years. Major General (Ret'd.) Lewis MacKenzie suggested that if all the Canadian troops currently serving abroad were brought home, Canada would still be unable to meet the basic commitments set out in the 1994 Defence White Paper.[30] Others argued that Canada has always traded troops for influence, and that if we expect to be able to exercise influence within NATO, our military commitments will have to be increased. This is not merely a matter of increasing numbers, but, they pointed out, of responding to the rapid rate of technological change in military hardware and of providing forces equipped and trained to work as partners with the Americans and others. The idea that our material contribution equals influence is still adhered to by many.

Conclusions

Over its first four decades, NATO evolved but remained essentially true to the original purposes of the Washington Charter. Canada's role declined, particularly in military terms, but the basic objective remained the same – to help ensure the collective security of the Alliance against the threat of the Warsaw Pact countries. As the Cold War came to an end, Europe began a series of dramatic transitions that brought about a new security balance and called into question the continuing relevance of

[29] David Bercuson, Issue 40, p. 3.

[30] Lewis MacKenzie, Issue 39, p. 3.

NATO. At the same time, economic and social pressures in virtually every Western country caused a re-examination of defence spending and in many cases led to substantial cut-backs in military budgets. This was certainly the case in Canada.

The late 1980s saw the beginning of the end for the old NATO. The 1990s brought the start of the continuing efforts to remake the Alliance that are discussed in Chapter III. For the Committee, this examination of Canada and the old NATO helped to provide the context within which to understand the changes that have taken place subsequently and the challenges that face NATO and Canada today.

Chapter III: The New NATO

In Chapter II we looked at NATO from its inception in 1949 to the end of the Cold War. Now we consider the transformation of NATO's purpose and operational approach that followed the upheavals in post-Cold War Europe and that is still going on. In essence, what happened was that the old mission of NATO – collective defence against attack by the Warsaw Pact – became largely irrelevant and a whole new set of objectives was needed if the Alliance were to retain a meaningful role.

Among the developments to be discussed in this chapter is the new Strategic Concept announced in 1999, the issue of out-of-area operations and the question of enlarging membership. We will touch briefly on the matter of the European Security and Defence Identity (ESDI) but leave the main discussion of that matter to Chapter VII. Finally, we will address here the basic question of Canada's future role in NATO. Chapter IV offers a more detailed look at certain key legal issues, while Chapter V examines the NATO role in Kosovo, a pivotal experience for the new Alliance.

The End of the Cold War

The end of the Cold War brought the so-called "peace dividend." Many argued that NATO should be dismantled: the Alliance was no longer needed, it was said, because the common threat to Western Europe and North America had disappeared under an umbrella of global security. Such "peace problems" as ethnic conflicts, separatism, international crime, drug trafficking and the like were seen as essentially internal matters. To the extent that they needed international action, they could and should be dealt with by Europeans working through a European organization, such as the European Community itself, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), or an effective Western European Union (WEU).[31] In addition, there were at that time concerns that both popular and governmental support for NATO in the United States and Canada would dwindle.

If the Alliance was to continue, it needed to engage in a fundamental review of its objectives. A number of ideas involving radical change emerged in public discussions early on, including the elimination of the Alliance and the assumption of its military responsibilities by a European security organization such as the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). Such arguments were presented chiefly by academics, NGOs and other outside commentators. Within the Alliance, the focus of discussion was more restricted, with the central issue being how best to match the existing and potential capabilities of NATO to the evolving security requirements of

[31] The idea of a European defence union dates back to the Brussels Treaty of March 17, 1948; the Western European Union was created in 1954. On the history of the WEU, see François de Rose, "A European Pillar in the Alliance," Susan Eisenhower, ed., *NATO at Fifty* (Washington: Center for Political and Strategic Studies, 1999).

Europe. There was debate between those who preferred adherence to NATO's traditional role as a collective defence organization, and those who sought an expanded role involving pan-European security. This naturally raised questions about membership enlargement and other mechanisms for enhancing NATO relationships with former Warsaw Pact countries.[32]

Instead of withering away, however, NATO proceeded to reinvent itself by setting new and relevant objectives. In so doing, it relieved the European Community – later the European Union – of the task of developing a common foreign and defence policy, allowing the EU to focus on its drive for closer economic integration. The renewal of NATO also helped give Russia a sense of security that it would not be confronted by irresponsible hostile actions along its western borders. At the same time, fears in both western Europe and Russia about a reunited Germany were quieted, while the continuation of NATO as an Alliance contributed to both security and hope in central and eastern Europe.

While the witnesses before the Committee agreed that it would be premature to speak of the final outcome of this process, they acknowledged that **NATO has ceased to be what it once was: an organization essentially focused on the collective defence of members in the event of military attack.**[33] **NATO has effectively become a European security organization with an expanding range of functions and responsibilities, and a growing involvement in the proactive maintenance of security, through both "out-of-area" military operations and non-military activities.** Although traditional responsibilities have not been renounced, they have been subsumed within a broadened set of functions, expressed most recently in the new Strategic Concept, issued in Washington on NATO's fiftieth anniversary, April 24,1999.

Reshaping NATO

When the disintegration of Yugoslavia began – with declarations of independence by Slovenia and Croatia on June 25, 1991 – it soon became clear that the Europeans were far from ready, either by means of a temporary alliance or through a cooperative organization such as the Western European Union (WEU), to deal with such crises. At the same time it was understood that the realization of an effective European Security and Defence Identity (ESDI) would require years of hard work.[34]

As a result, NATO moved to fill the gap. As early as 1991 the NATO members states began to redefine the Alliance's role, to reshape its command structure and to expand its membership. No longer was the organization to focus its attention narrowly on the defence of the countries in its "area" – meaning the countries bound to common defence by Article 5 of the 1949 Treaty. Rather, it was to concern itself with maintaining peace within the sovereign states on the borders of the NATO area; this meant trying to deal

[32] David Long, Issue 33, pp. 1–13.

[33] Denis Stairs, Issue 40, p. 4.

[34] The ESDI is the subject of Chapter VII.

with the ethnic, economic and political causes of strife within those states. In other words, NATO defined for itself a new peacekeeping – or peacemaking – role.

At their Rome meeting in 1991, the NATO heads of state and government agreed that:

> Risks to Allied security are less likely to result from calculated aggression against the territory of the Allies, but rather from the adverse consequences of instabilities that may arise from the serious economic, social and political difficulties, including ethnic rivalries and territorial disputes, which are faced by many countries in central and eastern Europe. The tensions which may result, as long as they remain limited, should not directly threaten the security and territorial integrity of members of the Alliance. They could, however, lead to crises inimical to European stability and even to armed conflicts, which could involve outside powers or spill over into NATO countries, having a direct effect on the security of the Alliance.[35]

Over the next eight years NATO's character changed. The Alliance continued its old function of providing collective defence for its members but its main concern became to provide general security for both its members and their neighbours. It placed a heavy emphasis on the conditions prevailing in "near-abroad," that is, non-member states along its borders. One way this security could be enhanced was by developing friendly relations with the "out-of-area" countries on its eastern boundaries. Accordingly, in 1994 the Partnership for Peace was established. To promote mutual respect and understanding with Russia, the NATO-Russia Cooperation Council was created. In addition, it was decided to enlarge the NATO area by admitting certain eastern European countries; as a result, on March 12, 1999, Poland, Hungary and the Czech Republic became members.

The NATO states had, and continue to have, a deep concern with the eastern "near-abroad." The first reason for this concern is that conflict in near-abroad countries, whether caused by racial, ethnic or religious hostilities, by obsolete economic systems, or simply by bad government, is seen as liable to explode and spread, with serious results for Western Europe and even for Canada and the U.S.A. Second, given the intensity of animosities in those countries, and the tendency for their politicians to exploit those animosities, conflicts are likely to result in serious offences against human rights.[36]

A New and Broader Role for NATO

At the Fiftieth Anniversary meeting in Washington, on April 23 and 24, 1999, the NATO heads of state and government reaffirmed their commitment to a role that goes far beyond military defence. Recognizing that originally the organization had been intended not simply as a coalition held together by a common enemy but as an alliance intent upon advancing peace and stability within the Euro-Atlantic area, the leaders stated:

> NATO's essential and enduring purpose, set out in the Washington Treaty [of 1949], is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military

[35] Rome, November 1991, para. 9.

[36] See Chapter VII.

> means. Based on common values of democracy, human rights and the rule of law, the Alliance has striven since its inception to secure a just and lasting peaceful order in Europe. It will continue to do so. The achievement of this aim can be put at risk by crisis and conflict affecting the security of the Euro-Atlantic area. The Alliance therefore not only ensures the defence of its members but contributes to peace and stability in this region.[37]

In analyzing NATO's role, the leaders stressed the organization's determination to foster the security of its members by means far beyond Cold War thinking: "The Alliance has been at the heart of efforts to establish new patterns of cooperation and mutual understanding across the Euro-Atlantic region and has committed itself to essential new activities in the interest of wider stability."[38]

NATO and Humanitarian Interventions

The Washington Declaration also consolidated the NATO position on humanitarian objectives, pointing to its efforts in the former Yugoslavia as an example: "[The organization] has shown the depth of that commitment in its efforts to put an end to the immense human suffering created by conflict in the Balkans."[39]

The leaders did not see this work as easy or as likely to end soon. They recognized both the complexity of the new peacekeeping, and the difficulty of preventing local conflicts from becoming epidemics, spreading far beyond their points of origin.

> The security of the Alliance remains subject to a wide variety of military and non-military risks which are multi-directional and often difficult to predict. These risks include uncertainty and instability in and around the Euro-Atlantic area and the possibility of regional crises at the periphery of the Alliance, which could evolve rapidly. Some countries in and around the Euro-Atlantic area face serious economic, social and political difficulties. Ethnic and religious rivalries, territorial disputes, inadequate or failed attempts at reform, the abuse of human rights, and the dissolution of states can lead to local and even regional instability. The resulting tensions could lead to crises affecting Euro-Atlantic stability, to human suffering, and to armed conflicts. Such conflicts could affect the security of the Alliance by spilling over into neighbouring countries, including NATO countries, or in other ways, and could also affect the security of other states."[40]

Undoubtedly it is true that different members of the Alliance see the implications of its new role differently; yet they did hold together to cooperate in the Yugoslavia-Kosovo operation, the mission they now cite as an example of NATO in its new-style peacekeeping role.

---

[37] Washington, April 23-24, 1999; para. 6.

[38] Ibid., para. 12.

[39] Ibid., para. 3.

[40] Ibid., para. 20.

The New Strategic Concept

The new Strategic Concept formally recasts the Alliance's Cold War-era mission from collective defence to one that, in the words of then NATO Secretary General Javier Solana, will guarantee European security and uphold democratic values "within and beyond our borders." While the new strategy, especially with regard to nuclear weapons policy, departs little from the Strategic Concept approved in 1991 when the Soviet Union still existed, the new language officially sanctions NATO out-of-area action. The Alliance also reaffirmed its "open door" policy for new members, but chose not to name any at the time.[41]

The new Strategic Concept identifies the United Nations Security Council as having primary responsibility for the maintenance of international peace and security, but does not tie Alliance action to Security Council endorsement. **Reflecting the broadening of the Alliance mandate to include security actions that are not purely defensive (in the sense of responding to an attack), the new Strategic Concept dropped the 1991 statement that NATO is "purely defensive in purpose: none of its weapons will ever be used except in self-defence."[42] Needless to say, a call for increased out-of-area activity would have stood in stark contrast to such an assertion.[43]**

Despite the efforts of some countries, notably Germany and Britain, participation in the new forms of NATO security action remains discretionary for individual member states (as it is for participation in UN peacekeeping missions). This contrasts with the requirement under Article 5 of the Washington Charter to assist members which come under attack.

Sanctions for Out-of-Area Action

NATO members are also called upon to "safeguard common security interests" and to be prepared to act in conflict management and crisis response operations, including those beyond Alliance territory.[44] On this point, at least, some observers saw the U.S. as giving in to some of its allies. Prior to the summit, the United States was hoping that NATO would extend its role to include tackling a "wide range of threats to shared values and interests," without specifying any geographic limitations on Alliance operations. In the end, the language in the Strategic Concept more closely reflects the views of most of NATO's European members, specifying a sphere of interest in the "Euro-Atlantic area"

---

[41] Wade Boese, "NATO Unveils Strategic Concept at 50th Anniversary Summit," *Arms Control Today*, April/May, 1997, p. 1.

[42] Ibid.

[43] Thus the new Strategic Concept retains the mutual defence commitment of Article 5 of the Washington Treaty while adding new possibilities of achieving security through humanitarian intervention outside NATO borders. As Kosovo demonstrated, these concepts are not always clearly differentiated in the various rationales for action given by NATO members.

[44] Boese.

and making reference to the possibility of regional crises "at the periphery of the Alliance."[45]

But what exactly is the Euro-Atlantic area? It is important to recognize that there is no clear consensus in this issue. Most members consider the Balkans to be included, but only France counts North Africa as part of the area, and the Germans are very much inclined to include the countries on the Eastern flank. Generally speaking, however, the Europeans see the areas in question as being close to their borders – or at least to their interests.

While the statement in the new Strategic Concept is far from the mandate originally sought by Washington, which would have preferred language that gave it greater support for operations outside Europe (such as those in Iraq), it will not be seen as overly restrictive by the United States when its national interests are at stake. Immediately after the publication of the new Strategic Concept, the position of Washington was to insist that the question of where NATO could act outside its borders was not a geographical issue.[46]

Indeed, in the aftermath of the air campaign against Yugoslavia, President Clinton again indicated that the U.S. sees a role for NATO well beyond its current borders. Speaking during a visit to Kosovo on June 22, 1999, he said that NATO could intervene elsewhere, in Africa or Central Europe, to fight repression.[47] This should come as no surprise. The United States, as a global power, has interests and responsibilities that are not restricted by concepts such as "out of area." For that country, at least, the Euro-Atlantic area is a concept of global proportion.

Nuclear Weapons Policy

In the new Strategic Concept, the Alliance reiterates that nuclear weapons provide a "unique contribution in rendering the risks of aggression against the alliance incalculable and unacceptable." The circumstances for contemplating the use of nuclear weapons are described as "extremely remote" and NATO nuclear and conventional forces will be kept at a "minimum sufficient level." Also, while large-scale conventional aggression against NATO is assessed as "highly unlikely," the Strategic Concept still argues that "the possibility of such a threat emerging over the long term [still] exists."[48]

Subsequently, Canadian and German calls to review NATO nuclear policy were accepted by NATO, which tasked its Senior Political Committee to carry out the work and report to Ministers by December 2000.

---

[45] Nicola Butler, "NATO at 50: Papering Over the Cracks," *Opinion and Analysis*, June 1999, p. 4.

[46] Ibid., p. 5.

[47] Ibid.

[48] Boese, p.1

NATO and the European Union

The Washington Summit also sought to anticipate the development of a European Security and Defence Identity (ESDI). While the Strategic Concept reiterated NATO conventional wisdom on the subject, the Summit Communiqué went much further. The former simply noted that NATO would help the European Allies to act by themselves, by making NATO assets available to the Western European Union (WEU) on a case-by-case basis and by consensus of NATO members.[49]

The text of the Communiqué, however, acknowledged the resolve of the EU to achieve the capacity for "autonomous action" and agreed to "further development of the concept of using separable but not separate NATO assets for WEU-led operations." The Communiqué went on to call for NATO support in four main areas: planning, heavy lift, command and control, and intelligence.

The European Council at its Cologne Summit of June 3, 1999 reaffirmed its intention to proceed with the ESDI. The Council agreed that the European Union "must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises without prejudice to actions by NATO." However, while there is agreement on the foregoing, many of the specifics of a European security and defence policy still need to be decided. One of the more vexing questions is that of how to involve non-allied EU members and non-EU NATO members on a satisfactory basis.[50]

NATO Enlargement

Finally, the issues of Alliance enlargement and the relationship with Russia continued to be issues for Summit consideration. **The nature of the threat has changed substantially. The concerns about aggression by the Soviet Union and other Warsaw Pact countries that was the focus of NATO for its first forty years have been replaced in large part by worries about instability within the same countries.** Thus enlargement of the Alliance and other linkages may be seen as a means to enhance stability by providing a backdoor route to the economic involvement of Eastern Europe.[51] The United States has been a strong proponent of NATO expansion, even where there is no apparent military threat.

In 1999, Alliance leaders chose "not to extend membership to any of the nine aspiring states (Albania, Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Macedonia, Romania, Slovakia and Slovenia) but stated that the three newest members will not be the last."[52]

---

[49] "The Alliance's Strategic Concept," *NATO*, April 1999, para. 30. See also, Butler, p. 4.

[50] Butler, p. 4. See also, Washington Summit Communiqué, para. 10-11.

[51] A route that does not entail many of the high costs of expanding the European Union, such as agricultural subsidies.

[52] *Arms Control Today*, April/May 1999, p. 2.

At the same time, the Alliance reiterated the need to keep Russia engaged. The Communiqué noted that "close relations between NATO and Russia are of great importance to stability and security in the Euro-Atlantic area."[53] It is not clear to all, however, that enough is being done to involve Russia.

The Euro-Atlantic Partnership Council

Good relations between NATO and former Warsaw Pact members are advanced through the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC). The Council was created in 1997 as a broadened pan-European successor to the North Atlantic Cooperation Council (NACC), a group of NATO and former Warsaw Pact countries which had engaged in defence planning and security related discussions since 1991. The Partnership for Peace (PfP) initiative, launched in 1994, brings the armed forces of 27 countries together for joint exercises, training and security consultations. The Committee was told that the EAPC tangibly contributes to mutual understanding among the armed forces of participating countries and to the ability of NATO countries, and others, to coordinate efforts for a variety of roles, including peacekeeping.[54] As well, in 1997, the *NATO-Russia Founding Act* was signed. This agreement establishes the architecture for a NATO-Russia strategic partnership, enabling Russia to work with NATO on issues of common interest such as nuclear safety and joint action in peacekeeping. The venue for consultations is the NATO-Russia Permanent Joint Council (PJC).

The new Strategic Concept was to act as a guide for strategy and force structure for years to come. However, like its predecessor, the 1991 Strategic Concept, which was soon overtaken by the collapse of the Soviet Union, the current version is already coming into question as a result of the Kosovo intervention. Both the Alliance and individual governments are currently reviewing the outcome of Kosovo and assessing the implications for future defence and procurement strategy.

Future Considerations for Canada and NATO

Given the foregoing, the obvious question confronting us is: "What should be Canada's role in the new NATO?" Implied therein are other questions, specifically, whether we should in fact remain in the Alliance and, if we do so, what should be the nature and level of our commitment.

What makes these questions difficult to answer is the evolving nature of NATO that we have already described and the uncertainty about future developments. Will the European Security and Defence Identity become a *de facto* European Union defence arrangement? **Theories abound as to what shape the ESDI will take, but it seems certain that NATO will continue to change, and that its changes cannot help but have an important effect on Canada's role. Thus the Committee is not saying that Canada**

[53] *Washington Summit Communiqué*, 1999, para. 27.

[54] David Long, Issue 33, p. 10.

should leave NATO: rather, the fact is that the European part of NATO may evolve away from Canada.

Canada, the United States and Europe share values and a common heritage.[55] Although it is true that Canada has no long-standing enemies, we do have historical friends and allies. For the most part, these have been our fellow NATO members. It is difficult to conceive of a scenario (outside of a traditional UN peacekeeping mission) in which Canada would deploy forces overseas independently of these allies.[56] Given this close association with our Euro-American friends, it would make little sense at this time to contemplate abandoning an alliance that provides a forum for discussion and planning with them. The world is changing as are Canadian security interests, and the situation may look quite different in a few years time; other regional alliances may emerge in areas such as Asia-Pacific, but for the foreseeable future NATO will remain a main bulwark of our defence.

The challenge for the Government is to ensure that Canada's voice is heard in Alliance decision-making. If Canadians cannot see that their investment in military security, and in Alliance operations such as Kosovo, is reflected in influence on the broader directions of Alliance policy, then they will begin to question our commitment, seeing it as an outdated expression of outdated policy.

Conclusions and Recommendations

NATO has ceased to be what it once was – an organization focused on the collective defence of its members in the event of military attack. NATO has now become an essentially European security organization with an extensive range of functions and responsibilities, and a growing involvement in the proactive maintenance of security, through both "out-of-area" military operations and non-military activities. The new NATO is still evolving and its future shape is difficult to foresee.

Meanwhile, Canada's role in NATO has diminished over the years. This is obviously in part a result of the growth of the European Union and the recent expansion of the Alliance. Experience in the Kosovo intervention reminds us that Canada does not enjoy the level of influence in NATO decision-making that Canadians might expect. Canada's military contribution to NATO has been declining for many years, and no matter how skilled are our personnel, the size of our defence budget has meant that we are perceived by many outsiders as not "pulling our weight" within the Alliance. Such claims can be infuriating, in that Canada's near-century-long commitment to the security of Western Europe has neither been recognized militarily nor reflected in the closer economic ties that were anticipated when Article 2 of the Charter was drafted.

NATO's recent and potential future expansion is troubling; the Committee heard mixed testimony about its wisdom. But it seems clear that, whatever the merits of expansion,

[55] Though as the make-up of Canada's population evolves, and as our cultural links with the rest of the world expand, the European heritage is becoming a less dominant factor than it once was.

[56] Indeed, American heavy lift capability would be essential for a deployment of any size.

insufficient consideration has thus far been given to what it means for Canada. The addition of three new member states – three new allies – was accomplished with virtually no debate in Canada's Senate or House of Commons and little public discussion.[57]

At a minimum, continued expansion will present challenges in terms of NATO decision-making and internal administration. With further expansion likely in the future, Canadians need to be more aware of the implications and more involved in any new decisions; this can best be achieved through adequate debate in both Houses of Parliament.

In the end, the Committee concluded that NATO still matters to Canada. Notwithstanding the uncertainty associated with the new NATO and the implications of the emerging European Security and Defence Identity (see Chapter VII), Canada's continuing engagement in European security within the NATO context represents a necessary complement to our relationship with the U.S. on matters of North American security and defence. Our investment in the Alliance and our contributions to NATO operations ought to allow Canada's voice, and our values, to influence Western decision-making, even where our interests are not directly at stake. This is a legitimate goal of our foreign policy and a worthwhile investment of our resources.

Canada's security interests cannot be left to rest on concepts that date from 1949. We have a stake in European security that must be expressed in terms that make sense both to Canada and to Europe today. Our contribution to collective security – clearly the only sensible course for a country such as ours – must be seen as relevant and useful, by our partners in the Alliance and by Canadians.

Recommendations

1) **That the Government of Canada ensure that all Alliance members, including Canada, are fully and properly consulted before NATO forces are deployed "out-of-area" and that if the Government of Canada is not satisfied that full discussion has taken place, it seriously reconsider any role in the operation.**

2) **That any such Canadian role in NATO operations be supported by a clear and substantial voice for Canada in Alliance decision-making.**

[57] See Chapter VIII for a discussion of the role of Parliament.

Chapter IV: The New NATO – Legal Issues

Over the past several years, but particularly in the wake of Kosovo, three key areas of debate have emerged regarding the new NATO. First, there has been discussion as to whether, and to what extent, NATO should involve itself in operations outside the territory of member states. Second, questions have been raised repeatedly as to the legal basis for operations, such as peacekeeping and crisis response, that are not based on the mutual defence obligations set out in Article 5 of the 1949 North Atlantic Treaty. Third, the possibility of unilateral action by NATO – i.e., action not sanctioned by the United Nations – has become a major issue as a result of the Kosovo campaign. This last question raises the problem of how the Alliance is to respond where action is blocked by a veto of one or more of the Permanent Members of the United Nations Security Council.

There is a range of opinion on these issues among (and within) NATO member states. The United States and, to some extent, the United Kingdom, tend to advocate a robust and wide-ranging Alliance, one which, in addition to its core function as a mutual defence organization, can also intervene militarily virtually anywhere in the world where its interests are seen to be threatened. Moreover, the U.S. has sometimes suggested that prior UN authorization is not a legal prerequisite for such operations. Other Alliance members, such as France, appear to prefer that the Alliance stick closer to home and that non-Article 5 operations be undertaken only with authorization from the Security Council, but these views are by no means universal.

With respect to the issues of area of operation, the Alliance's new Strategic Concept, adopted at the April 1999 Summit, clearly indicates that NATO's central focus of concern is the Euro-Atlantic area. Yet the document can be interpreted as providing a foundation for Alliance operations beyond that area, provided they would contribute to Euro-Atlantic peace and stability.

While the new Strategic Concept seems to envision UN Security Council authorization, or at least a mandate from the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), NATO's recent "Operation Allied Force" against Yugoslavia shows that the Alliance is prepared in some instances to take military action without any such authorization.

As a founding member of the North Atlantic Alliance, Canada has shown a strong commitment to European peace and security. But Canada is also a founding member and staunch supporter of the UN, as well as a leading advocate of the pursuit of peace and human rights through international law. These goals have long been pillars of Canadian foreign policy. It follows that Canada has much at stake in the relationship between NATO and the United Nations.

Legality of "Out-of-Area" Operations

International law is less concerned with *where* states or groups of states act than with *what* they do. Likewise, neither NATO's founding treaty nor the UN Charter precludes the Alliance's undertaking out-of-area action.

The Washington Treaty

While Article 10 of the 1949 North Atlantic Treaty (the Washington Treaty) limits new NATO membership to European states, the Treaty places no express geographic limits on Alliance operations. From an operational perspective, the Washington Treaty really deals only with collective defence against external aggression. Implicit in such an operational role would be the conduct of military operations in the territory of member states, or other allied or cooperating states, as well as in enemy territory or territory held by an enemy.

The UN Charter

The other main source of relevant international law is the Charter of the United Nations. Chapter VIII of the Charter deals with "regional arrangements," such as NATO.

- Article 52(1) acknowledges the legitimacy of these regional organizations and of their involvement in such matters of international peace and security "as are appropriate for regional action."
- Article 53(1) obliges the UN Security Council, "where appropriate," to make use of such regional organizations in enforcement actions under Chapter VII of the Charter ("Action With Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression").

Nothing in the Charter precludes regional military organizations from operating outside their region. At most, it would appear that the Charter gives the Security Council the discretion to exclude a regional organization from participating in a UN enforcement action.

Legality of Non-Article 5 Operations

More fundamental in a legal sense than the question of NATO's geographical area of action is whether the Alliance is confined to actions of collective *defence*, or whether it can undertake operations in support of security more broadly. In particular, can NATO legally intervene in the affairs of non-member states, and if so, under what circumstances? Such actions would be outside the scope of Article 5.

The Washington Treaty

As noted earlier, the essence of the NATO alliance is Article 5 of the Washington Treaty, which reads as follows:

> The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all, and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them . . . will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith . . . such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Over the past decade, NATO has assumed additional military purposes. NATO's April 1999 Strategic Concept identifies *crisis management* and *crisis response* operations relating to security and stability in the Euro-Atlantic area as among the five "fundamental security tasks" of the Alliance.[58] These operations may consist of peacekeeping or other operations under the authority of the UN Security Council or the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).

Strictly speaking, the Washington Treaty authorizes no military operations other than collective self-defence under Article 5.[59] However, the fact that NATO might conduct operations outside the scope of its founding treaty means not that such operations are illegal but that a member state has no legal obligation to participate in them.

This view is effectively acknowledged in the new NATO Strategic Concept itself, which stipulates that such operations are to be undertaken by the Alliance on the basis of consensus in each case and that participation in such operations remains "subject to decisions of member states in accordance with national constitutions." In other words, unlike the Article 5 obligation to help defend a fellow NATO ally against an attack, a pledge to participate in non-Article 5 operations is not implicit in a member state's ratification of the Washington Treaty.

Already the Alliance has been involved in a number of these "non-Article 5" operations in respect of international peace efforts in the former Yugoslavia.[60] With the notable exception of the NATO action against Serbia over Kosovo, however, all such operations were authorized by the UN Security Council.

---

[58] The other three are security, consultation, and deterrence and defence.

[59] Article 4 is sometimes offered as another source of authorization. However, it speaks only of an obligation of NATO members to consult one another whenever there is a threat to the territorial integrity, political independence or security of any one of them.

[60] These were: Maritime enforcement of the UN-imposed arms embargo and sanctions (1992-96); enforcement of no-fly zones and the provision of close air support for the UN Protection Force (UNPROFOR) in Bosnia-Herzegovina (1993-95); leading the multinational Implementation Force (IFOR) to assist in the implementation of the Bosnian Peace Agreement (1995-96); leading a smaller successor mission, the Stabilization Force (SFOR), to remain in Bosnia-Herzegovina after the elections (1996 to the present); and, most recently, leading the multinational peacekeeping force (KFOR) in Kosovo (June 1999 to the present).

The UN Charter

NATO and the Charter

The United Nations Charter is a special document in international law. Not only does it set out rules of membership and institutional procedures for an international organization, but also it declares substantive norms of international law of universal application. All NATO member states are also members of the UN and are therefore explicitly subject to the provisions of the Charter.

For NATO operations to be valid under international law, they must be consistent with the UN Charter. Indeed, Article 7 of the Washington Treaty affirms that Alliance obligations of member states are subject to those set forth in the Charter and to the primary authority of the Security Council in matters of international peace and security. Acceptance of the authority of the UN Charter and the Security Council is reaffirmed in the new NATO Strategic Concept.

The UN Charter and the Use of Force

Among the norms of international law reflected in the Charter, clear priority is given to issues of international peace and security, and, in particular, to the goal of stopping wars of aggression by strictly controlling the use of force between states.

The basic rule on the use of force between states is set out in Article 2 of the Charter:

> 2(3) All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.
>
> 2(4) All Members shall refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.

The Charter admits of only two explicit exceptions to this general prohibition on the use of force between states: the inherent right of states to engage in individual or collective self-defence against an armed attack; and enforcement actions to remove a threat to international peace and security.

Self-defence against an armed attack is a fairly straightforward concept, and, as an "inherent right" of states, can, under Article 51, be undertaken without UN authorization. Any such action must, nevertheless, be reported to the Security Council.

Enforcement actions are the domain of the Security Council. Article 24(1) gives the Security Council the "primary responsibility for the maintenance of international peace and security . . . ." Where there is a threat to international peace and security, the Charter gives the Council various powers to deal with the situation, including the use of military force. These powers are set forth in Chapter VII (Articles 39-51) of the Charter. Article 39 states that the Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, and, where the Security Council makes such a determination, it shall either recommend or decide the remedial measures to

be taken under Articles 41 and 42. Article 41 provides for the application of enforcement measures not involving the use of force, e.g., economic sanctions or embargoes. Where the Security Council considers that non-military measures are inadequate, Article 42 permits the Council to take all necessary military action to maintain or restore international peace and security. Article 25 obliges all members of the UN to accept and carry out the decisions of the Security Council.

Article 52 of the Charter expressly acknowledges the legitimacy of regional security organizations such as NATO. Such regional arrangements are also implicitly contemplated by Article 51, which affirms the inherent right of states to engage in individual or collective self-defence. However, while Article 53 obliges the Security Council to try to make use of regional organizations in enforcement actions under Chapter VII, the Charter does not give such organizations any special authority. Indeed, Article 53(1) expressly forbids enforcement action by regional organizations without Security Council authorization.

Thus, the UN Charter clearly permits, and indeed encourages, the participation of regional organizations such as NATO in enforcement actions under the UN Charter – provided there is a mandate from the Security Council. Moreover, since the Charter only regulates military action between states, it poses no obstacles for NATO involvement in traditional peacekeeping operations,[61] or in other consensual military deployments. Such operations do not even need UN authorization, although the UN does frequently authorize them under Chapter VI of the Charter ("Pacific Settlement of Disputes").[62]

Accordingly, there is no problem under the UN Charter with NATO undertaking non-Article 5 operations per se. Difficulties arise only when NATO proposes military operations of a non-defensive nature. Under the Charter, these can be authorized only by the Security Council. In fact, as a result of the vetoes held by all permanent members of the Council, the requirement for such approval can be an insurmountable obstacle.

State Sovereignty and Human Rights: the Principle of Non-Interference

The principle of non-interference and respect for state sovereignty is a fundamental aspect of the UN Charter. Article 2(7) reads:

> Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Member to submit such matters to settlement under the present

[61] By "traditional" peacekeeping, we mean an operation where an outside military force is deployed with the consent of the host state or the concerned belligerents. See footnote 4.

[62] In fact, Canada has participated in at least four non-UN peacekeeping missions over the years: the International Commission for Supervision and Control in Indochina (1954-74); the Commonwealth Observer Team for Nigeria (1968-70); the International Commission for Control and Supervision in Vietnam (1973-74); and the Commonwealth Monitoring Force for Rhodesia/Zimbabwe (1979-80).

> Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

It is often suggested that the principle of non-interference and respect for state sovereignty enshrined in Article 2(7) has been a major obstacle to effective international action to deal with conflicts and serious human rights violations within states. In reality, however, this provision has not in itself proved to be a serious restriction on action by the United Nations.

To begin with, the world's understanding of what is "essentially within the domestic jurisdiction of [a] state" has narrowed since World War II. Starting in 1945, international law began immediately to concern itself with the plight of persons who had been victimized by internal strife and persecuted at the hands of their own governments. The concept of "crimes against humanity" established at Nuremberg held individuals at all levels, including heads of government, accountable for inhumanities, even where these were committed within the jurisdiction of the state. The UN quickly endorsed these principles and eventually went on to apply them in war crimes tribunals for Rwanda and for the former Yugoslavia.

These new principles of international law recognized at the Nuremberg trials were subsequently endorsed by the United Nations.[63] Moreover, the Nuremberg model of international criminal liability of high state officials for serious human rights violations was replicated in the 1948 *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, as well as in the statutes for the UN war crimes tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda, established in 1993 and 1994 respectively, and for the new permanent International Criminal Court which is currently in the process of being ratified by states. In addition the 1948 Genocide Convention gives state parties the right to "call upon competent organs of the United Nations to take such action under the Charter of the United Nations as they consider appropriate for the prevention and suppression of acts of genocide,"[64] which suggests a role for the UN in responding to cases of genocide.

Also in 1948, the UN General Assembly, without a dissenting vote, adopted the Universal Declaration of Human Rights, which constitutes an important code of norms for the treatment of people by their governments. Moreover, the Universal Declaration was followed up in 1966 with an international treaty on human rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, which imposes legal obligations on states to respect their populations' human rights.[65]

---

[63] This was done by the General Assembly in 1946 in Resolution 95(1) and by the International Law Commission in 1950.

[64] Article 8.

[65] In addition, the Helsinki process of the 1970s led the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) to adopt a comprehensive approach to human rights within the 55 participating states. Thus members of both NATO and the Warsaw Pact reaffirmed their commitment to such obligations. While not legally binding, these commitments have considerable political significance.

In 1949, certain basic rights and obligations of the laws of war (now called international humanitarian law) were, for the first time, extended to internal conflicts in Common Article 3 of the four Geneva Conventions. Further protections were extended for victims of internal conflicts in Protocol II of 1977 to the Geneva Conventions.

Moreover, Article 2(7) of the Charter expressly recognizes enforcement actions under Chapter VII as exceptions to the principle of non-interference. The precondition to such action is a determination that there is a threat to international peace and security, and the Security Council has shown an increasing willingness to make this finding in respect of internal situations. In part, this reflects the fact that internal acts of repression can have external consequences such as refugee flows and the provocation of armed intervention by other states.[66]

Thus the international community and international law have, since World War Two, been relatively restrictive in what they are prepared to concede as being matters of essentially domestic concern. Since in recent decades human rights violations have occurred mainly as a result of intra-state conflict – civil war rather than interstate war – this is an important change.

It can therefore be said that the UN and international law long ago faced the need to adjust the notion of state sovereignty in the face of large-scale human rights violations. As Kofi Annan, the UN Secretary-General, wrote in September 1999: "Nothing in the UN Charter precludes a recognition that there are rights beyond borders. What the Charter does say is that 'armed force shall not be used, save in the common interest.'"[67]

It is fair to say that any reluctance on the part of the UN to intervene forcefully to protect human rights has been more a product of the national interests of its members than of restrictions imposed by the UN Charter or international law generally.

Legality of Unilateral Action – and Alternatives

The difficulty with a unilateral (that is, non-UN-sanctioned) approach to humanitarian intervention is not with the formulation of sufficiently altruistic criteria for military intervention. Rather, it is with establishing an appropriate means of international control to avoid abuse and to preserve a level of stability in international relations. As Kofi Annan recently wrote:

> . . . it is essential that the international community reach consensus – not only on the principle that massive and systematic violations of human rights must be checked,

[66] The Security Council has, over the years, adopted a number of resolutions under Chapter VII to protect human rights within states: South Africa in 1976, 1977, and 1980; Iraq in 1991; Somalia in 1992; Bosnia-Herzegovina in 1992-93; the Former Yugoslavia in 1993; Haiti in 1993-94; Rwanda in 1994; Zaire in 1996; and Yugoslavia (Kosovo) in 1999. Moreover, in the cases of Somalia, Bosnia-Herzegovina, Haiti, Rwanda, Zaire, and Kosovo, the Security Council authorized the use of "all necessary means," including the use of military force, to enforce its resolutions.

[67] Annan, "Two Concepts of Sovereignty," p. 49. See also: Annan, Report of the Secretary-General, pp. 21-22, para. 67 and recommendation 40.

> wherever they take place, but also on ways of deciding what action is necessary, and when, and by whom (emphasis added).[68]

Direct Action by the General Assembly

The best alternative to an express mandate from the Security Council would be a resolution of the General Assembly. This would confer substantial legitimacy on a military action and would get around the problem of the veto. In fact, this was the international community's original response to the frustration of the UN system of collective security caused by the use of the veto in the Security Council.

Recourse to the General Assembly to sanction collective action for the maintenance of international peace and security was formalized in the "Uniting for Peace" Resolution, which was adopted in 1950 with Canada as one of the seven co-sponsors. The key provision reads as follows:

> The General Assembly . . . [r]esolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security . . . [emphasis supplied].[69]

The Resolution goes on to provide for the convening of the General Assembly within 24 hours, if it is not already in session, at the request of any seven members of the Security Council or a majority of the Members of the United Nations. Pursuant to Article 18(2) of the Charter, a two-thirds majority is required for any recommendation by the General Assembly on matters involving international peace and security.

The "Uniting for Peace" resolution has been used on a number of occasions.[70] While there have been challenges to its legality, it has not been found inconsistent with the Charter by the International Court of Justice; nor has it been repudiated by the Security Council. Moreover, in terms of reflecting global perspectives and values, this mechanism provides the greatest legitimacy for authorizing the use of force and is therefore highly relevant to the NATO questions addressed here.

---

[68] Annan, "Two Concepts of Sovereignty," p. 49.

[69] General Assembly Resolution 377(V), adopted on 3 November 1950.

[70] The "Uniting for Peace" resolution has been used by the General Assembly to deal with the following international situations: Suez, 1956; Hungary, 1956; Lebanon, 1958; Congo, 1960; Bangladesh, 1971; Afghanistan, 1980; the Middle East, 1980; and Namibia, 1981. In the cases of the Suez, Lebanon and the Congo, the General Assembly authorized the establishment of peacekeeping operations under Chapter VI of the Charter.

Emergency Situations

It may well be, however, that situations will arise so quickly, and the potential consequences of inaction will be so terrible, that states or alliances will feel bound to act, at least initially, without the approval of any UN organ. In such circumstances, the states involved will still need to justify their actions to the Security Council and to submit the operation to UN authority once the UN has become seized of the matter. Even where the purposes of such action are broadly endorsed, action by a coalition such as NATO is not a long-term substitute for the legitimacy which only a truly global organization can impart.

Overall Implications

What do these considerations suggest with respect to NATO's scope of action? Certainly they show that there are no *substantive* norms of international law that preclude NATO's undertaking non-Article 5 operations in general, or so-called "humanitarian intervention" operations in particular. The only constraint that the UN Charter imposes on non-Article 5 operations is that any non-defensive use of force must be authorized by the Security Council.

In cases of stalemate at the Security Council, approval by the General Assembly may offer a viable alternative for an organization such as NATO which is seeking to intervene in a situation of evident threats to human security. Some members of the Committee believe that this mechanism may thus be a way to acquire the legitimacy that only United Nations support can provide.

Where the urgency of a situation, and the gravity of its potential consequences, appear to call for immediate and forceful action by NATO, it may not be possible to obtain any form of prior UN approval. In such cases, Alliance members may feel constrained to consider action without formal UN sanction. Clearly, however, they should act without UN authorization only in the most urgent and compelling circumstances, keeping the UN fully informed at every stage and taking all possible steps to seek its formal support at the earliest opportunity. Indeed, many would argue that the Alliance should not act at all in such circumstances, but should always obtain UN authorization before using force in any non-defensive action.[71]

Finally, it is important to note that in the case of non-Article 5 operations, the Washington Treaty does not impose on NATO member states the same obligation to participate in collective action as it does in the case of threats to mutual security. Hence Canada's involvement in such actions is a matter of choice.

[71] As discussed in the Conclusions and Recommendations section below, some members of the Committee would take this position.

Conclusions and Recommendations

One of the questions posed at the beginning of this report concerned the authority under which Canada might intervene in a situation where her own security or that of a NATO member was not directly threatened. As we have seen in this chapter, there are important distinctions in international law, and in the NATO Strategic Concept, between collective defence actions under Article 5 and "out-of-area" interventions in support of human security within a sovereign state.

Up to a point, the answer was clear to the Committee – NATO should always seek a United Nations Security Council authorization for any non-defensive out-of-area military operation. Where such authorization is blocked by veto, support should be sought in the form of a resolution of the General Assembly. Canada should refuse to participate in any operation where NATO did not seek such authorization.

Where there was a divergence of view on the Committee was over Canada's actions in the absence of a UN sanction. For some members, the answer was clear: Canada should not participate in any non-defensive out-of-area security operation without UN approval. Other members, however, could envisage circumstances where the threat to human security was so urgent and highly compelling that we should be prepared to act in concert with other NATO members, even without explicit UN support, and felt that the Kosovo situation had met this test.

As discussed in Chapter VIII, members of the Committee agreed that Parliament should be consulted whenever Canadian troops are being committed to action. They considered such consultation to be particularly important in cases where there was any question about the authorization of the operation by the United Nations. In this respect at least, the basis for Canada's participation in the Kosovo operation was seen by the Committee as inadequate.

Recommendations

3) **That the Government continue to press for reform of the UN Security Council approach to peacekeeping and for measures to ensure adequate operational command and support.**

4) **That the Government seek to ensure that any military operations involving Canada which go beyond the defence of NATO territory or of Canada's vital national interests are authorized by the UN Security Council.**

5) **That where Security Council authorization is not feasible due to threatened or actual use of the veto, the Government seek support for the operation through a resolution of the UN General Assembly pursuant to the "Uniting for Peace" Resolution.**

6) **That where no form of UN authorization can be obtained in time, Canada be prepared to act only in the most urgent and compelling circumstances and,**

wherever practicable, to allow Parliamentary debate of the issue before, or as soon as possible after, the decision.

As noted, some Committee members did not support this last recommendation, taking the position that Canada should participate in non-defensive security operations only with a clear United Nations sanction.

Chapter V: Kosovo

In 1943, the English novelist Rebecca West characterized the situation in the Balkans in terms that still ring true:

> *[People] of humanitarian and reformist disposition constantly went out to the Balkan Peninsula to see who was in fact ill-treating whom, and, being by the very nature of their perfectionist faith unable to accept the horrid hypothesis that everybody was ill-treating everybody else, all came back with a pet Balkan people established in their hearts as suffering and innocent, eternally the massacree and never the massacrer.* [72]

While the origins of the Kosovo conflict go back centuries, specific events in the 1990s can be seen as leading to the recent crisis. The rising power of Milosevic, the dissolution of Yugoslavia, the war between Serbs and Croats and the failure of European nations, the UN and NATO to achieve a stable peace in Bosnia all represented seriously destabilizing influences for Kosovo. Our concern here, however, is whether NATO's recent intervention in Kosovo was appropriate in the circumstances and what lesson can be drawn from it for Canada's future participation in NATO operations.

Alliance action in Kosovo was presented by the allied governments, in large part, as an exercise in humanitarian assistance, intended to help a people oppressed and brutalized by Serbia. There were concerns, particularly in the West, that the disintegration of Yugoslavia was leading to increasing instability and human rights violation. There were also concerns that massive refugee movements would develop and put pressure on Western European nations. Much emphasis was placed on the need to stop a process of ethnic cleansing that was apparently taking place on a massive scale. Yet in the end, while the atrocities were quite real, they now appear to have been much less widespread than was earlier believed.

As the conflict unfolded, it was also suggested by some commentators that Kosovo demonstrated the possibility of waging a quick and conclusive air war with few casualties, particularly on the allied side. Its success in this regard is still being assessed, for it took longer than expected to achieve results, and we now know that other factors may have been decisive in bringing about the eventual Yugoslavian withdrawal from Kosovo. Moreover, while there were no direct casualties among allied air forces, the situation of the Kosovars deteriorated drastically during the air campaign.

Finally, and though it is too soon to try to reach a conclusive judgment, it is clear that NATO intervention has not yet brought about stability and lasting peace in the region.

The purpose in this chapter is to review the Kosovo experience in search of insights that can help define our view of NATO's new strategies and of Canada's role in supporting them.

---

[72] *Black Lamb and Grey Falcon. A Journey through Yugoslavia.* New York, Viking, 1943.

Background to the Conflict

Precursors

The immediate precursor to the Kosovo conflict was the effort of the Milosevic regime to suppress the autonomy of the Albanian (i.e., Muslim) Kosovars. At the time of the NATO bombing campaign, Albanian Kosovars made up 90% of the population of the province. For some years, they had enjoyed a high degree of autonomy. In 1963 Kosovo had been made an "autonomous province," while in 1974 the Yugoslavian constitution granted separate federal representation; at that point Kosovo remained only "formally" linked to Serbia.

During this period of enhanced autonomy, ethnic Albanians exercised almost complete control over Kosovo's provincial administration. The Serb minority, in contrast, complained of pervasive discrimination in employment and housing, and of the unwillingness of the local authorities to protect them from anti-Serb violence. Whatever the cause, many Serbs left Kosovo during the 1980s.

In 1989, Slobodan Milosevic was elected President of Serbia with 65% of the vote and Belgrade proceeded to downgrade Kosovo's autonomy to its pre-1974 level. Once the autonomous status of Kosovo had been reduced, Serbia imposed emergency measures and summarily dismissed thousands of Albanians from state-sector jobs. As well, the teaching of Albanian history, literature and language was reduced to a minimum.

The Kosovar Albanians strenuously opposed the restrictions to their autonomy, initially using peaceful means. Significant armed opposition groups were not formed until 1997. By 1998, the Kosovo Liberation Army (KLA) emerged as an important factor, at which point the simmering conflict intensified. Fighting between the KLA and Kosovar Albanian forces on the one side, and Serbian military and police forces on the other, resulted in the deaths of large numbers of Kosovar Albanians and forced many others from their homes.[73] It was at this point that the international community became concerned about the potential consequences of the escalating conflict, especially the risk of its spreading to neighbouring countries.

The Crisis

Little effort was made by Milosevic to arrive at a diplomatic resolution. Given Serbia's "non-interest" and the increasingly violent confrontations between Albanian Kosovar and Serbian forces, the North Atlantic Council met at Foreign Minister level on May 28, 1998, and agreed on two major objectives for NATO:

- to help achieve a peaceful resolution of the crisis by contributing to the response of the international community; and,

[73] Estimates at the time put the number at around 1,400 killed and 400,000 displaced. Such numbers have proved very difficult to verify, however, and must be considered only estimates.

- to promote stability and security in neighbouring countries, with particular emphasis on Albania and the former Yugoslav Republic of Macedonia.

NATO Involvement

On June 12, 1998, NATO Defence Ministers requested an assessment of possible measures that NATO might take with regard to the Kosovo crisis. A number of military options were considered by SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe). With the further deterioration of the situation, the NATO Council on October 13, 1998 authorized Activation Orders for air strikes. The latter action was designed to support diplomatic efforts aimed at getting the Milosevic regime to withdraw its forces from Kosovo in order to put an end to the violence and allow refugees to return to their homes. At this time, the UN Security Council also passed a resolution which expressed "deep concern about the excessive use of force by Serbian security forces and the Yugoslav army," and called for a cease-fire by both parties to the conflict.[74]

The immediate threat of air strikes was called off once further diplomatic efforts brought agreement that limits would be set on the numbers of Serbian forces in Kosovo and on the scope of their operations. Verification of compliance was to be provided by a Kosovo Verification Mission (KVM), established by the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE). While the KVM provided for verification on the ground, NATO provided aerial surveillance.[75]

Negotiations Fail

Despite these initiatives, the situation in Kosovo intensified further. Both sides carried out provocative acts and, although some incidents were diffused through the mediation efforts of the OSCE verification group, a mid-January Serb offensive against Kosovar Albanians simply led to further deterioration. As a result, the six-nation Contact Group, established by the 1992 London Conference on the former Yugoslavia,[76] met on January 29, 1999 and agreed to "convene urgent negotiations between the parties to the conflict under international mediation." NATO also supported the Contact Group's effort by agreeing to the use of air strikes if required. These initiatives culminated in initial negotiations in Rambouillet, France from February 6 to 23, followed by a second round in Paris from March 15 to 18. The Kosovar Albanian delegation signed the proposed peace agreement after the second round, but the Serbian delegation did not.[77]

Following the failed negotiations, Serbian military and police forces stepped up the intensity of their operations against ethnic Albanians in Kosovo. The Serbs moved new troops and modern tanks into the region, forcing tens of thousands of Albanian Kosovars to flee their homes. Facing increasing Serbian obstruction, the OSCE Verification

[74] UN Security Council Resolution 1199.

[75] These two missions were endorsed by UN Security Council Resolution 1203.

[76] The Contact Group consisted of the United States, Russia, Germany, Great Britain, France and Italy.

[77] Some observers saw the proposed accord as untenable.

Mission was withdrawn on March 20. Thereafter, U.S. Ambassador Holbrook flew to Belgrade in a final attempt to persuade President Milosevic to stop the Serbian attacks on the Kosovar Albanians, informing him that failure to do so would result in NATO air strikes. Holbrooke's efforts failed to produce either an agreement or delays in the growing Serbian assault on the Albanian Kosovars.

NATO's Response: Operation Allied Force

The Campaign

The NATO air and missile campaign began on March 24, 1999, employing aircraft from 14 countries.[78] Aircraft operated together "under common command in fully integrated packages." U.S. and European early-warning aircraft provided protection, and their endurance was enhanced by air-to-air refuelling, thereby enabling NATO attacks to fly deep into Serbia and Kosovo.

Many Allied leaders expected Milosevic to capitulate within two or three days. As a result of such expectations, an inadequate number of aircraft were deployed initially and their target list was soon exhausted. Thus, as the campaign progressed, the number of both aircraft and missions increased steeply.

The campaign itself lasted 78 days, with bombing being suspended on June 10 and formally halted on June 20, 1999. Throughout, NATO suffered no direct combat casualties and lost only two aircraft over Kosovo. Of all the bombs and missiles used in the course of the campaign, roughly 35 percent were precision guided. Because of weather conditions, heavy emphasis was placed on weapons guided by the Global Positioning Satellite (GPS) system.

Canadian pilots flew 10 percent of all NATO strike missions, averaging between 8 and 12 sorties per day during the initial phase, and were chosen to lead in 50 percent of the engagements in which they were involved. Canada's initial commitment of 12 CF-18 fighter-bombers was increased to 18 on day 35 of the operation. Toward the end of the campaign, Canadians were averaging 16 sorties per day, with a maximum of 20, reached on May 11.[79] Availability of Canadian aircraft during the campaign was regularly in excess of 90 percent – attesting to the capabilities of our ground maintenance crews. In all, our contribution in terms of strike missions was only slightly behind that of Britain.

---

[78] The United States provided the bulk of the force, drawing on air force, navy and marine aircraft. Canada and Spain contributed F-18 fighter-bombers, and the UK flew both Tornados and Harriers. Belgium, Denmark, Netherlands, Norway and Portugal contributed F-16s. The French flew Jaguars and Mirage aircraft, and Germany and Italy flew Tornados. Turkey also contributed combat aircraft.

[79] Over the entire campaign, Task Force Aviano executed 224 missions of which 167 were air-to-ground and 57 were air combat patrols. Missions consisted of between two and eight sorties – a sortie being one aircraft. In terms of individual sorties, Canadians flew a total of 678 of which 558 were air-to-ground and 120 were air-to-air. The 678 sorties represented 70 percent of the tasking, with most cancellations having been due to weather.

Overall, however, it was the U.S. that shouldered most of the burden. American pilots flew over 60 percent of all sorties, 80 percent of the strike attack sorties and 90 percent of the electronic warfare missions. In addition, the United States launched a total of 329 cruise missiles on Serbian targets, only three fewer than in the Gulf War.

Serbian Withdrawal

The Serbian withdrawal from Kosovo was in accordance with a *Military Technical Agreement* concluded between NATO and the Federal Republic of Yugoslavia on June 9. On June 10, the UN Security Council passed a resolution (UNSCR 1244) welcoming the acceptance by the Federal Republic of Yugoslavia of the principles for a political solution to the Kosovo crisis, including an immediate end to violence and a rapid withdrawal of its military, police and paramilitary forces. The Resolution, adopted by a vote of 14-0, with one abstention (China), announced the Security Council's decision to deploy international civil and security presences in Kosovo, under United Nations auspices.

Acting under Chapter VII of the UN Charter, the Security Council also decided that the political solution to the crisis would be based on the general principles adopted on May 6 by the Foreign Ministers of the Group of Eight and those contained in the paper presented in Belgrade by the President of Finland and the Special Representative of the Russian Federation, which had been accepted by the Yugoslavian government on June 3. These principles included:

- an immediate and verifiable end to violence and repression in Kosovo;
- the withdrawal of the military, police and paramilitary forces of the Federal Republic;
- deployment of effective international and security presences, with substantial NATO participation in the security presence and unified command and control;
- establishment of an interim administration;
- the safe and free return of all refugees;
- a political process providing for substantial self-government, as well as the demilitarization of the Kosovo Liberation Army; and
- a comprehensive approach to the economic development of the crisis region.

The first elements of the international security force – KFOR – entered Kosovo on June 12. By June 20 the Serb withdrawal had been completed and KFOR was well established.

The Aftermath

The initial euphoria over the apparent success of the Kosovo campaign was soon subject to "sober second thought" as the actual results proved to be less clear than anticipated. At first glance, NATO's operation had been seen by many as a highly positive harbinger of

things to come – a "war" with no Allied combat casualties and the loss over Kosovo of only two aircraft.[80] Initial claims of enemy materiel, troops and infrastructure destroyed were impressive. For the first time, it seemed, an adversary had been defeated through the overwhelming use of air power; at no time did NATO ground troops engage the Yugoslav armed forces.

The campaign also appeared to have demonstrated the overwhelming superiority of U.S. precision-guidance systems (and the deficiency of the armament of most other NATO members in this regard). NATO governments were also relieved by the absence of the confusion and casualties that normally accompany a ground war.

The actual impact on Serbian forces was less clear, however. At the end of the conflict, NATO claimed that its aircraft had disabled 449 Serb artillery pieces, 210 armoured fighting vehicles, 150 tanks and more than 100 aircraft, as well as inflicting 5,000 to 10,000 military casualties. But Yugoslav authorities claimed that NATO aircraft had killed 476 soldiers and hit only 13 of the 300 or so tanks deployed in Kosovo. They further claimed that Alliance aircrew and bomb damage assessors had been duped by elaborate but traditional deception techniques, including the use of dummy vehicles made of wood and canvas.

Yugoslav claims gained credibility when hundreds of intact Yugoslav military vehicles were seen leaving the province after the surrender in June. As well, journalists in the province reported finding only scattered examples of destroyed equipment. Moreover, it is clear that a good deal of the damage was inflicted not by NATO aircraft but by the ground forces of the Kosovo Liberation Army.

The extent of the damage inflicted by the air campaign on the Yugoslav ground forces in Kosovo is still not certain; some observers have suggested that Yugoslavia could have continued fighting for a considerable time. Moreover, the damage inflicted did not prevent Yugoslav forces from continuing a massive campaign of ethnic cleansing against Kosovar Albanians throughout the campaign.

What we do know is the effect the bombing had on Yugoslavia's infrastructure. The air strikes closed down all of Yugoslavia's oil refining capacity and destroyed or seriously damaged 14 power stations, 63 bridges, half of the military fuel reserves, 25 percent of fuel stocks and a host of key industrial sites. This economic damage was certainly a key factor in bringing Milosevic to accept NATO terms.

Perhaps more importantly, we also know that air power cannot be used to achieve the post-war goal of ethnic peace in Kosovo. This will require the presence of United Nations peacekeeping forces for an indefinite period. We have also learned how weak are UN forces apart from those provided by NATO; the problems encountered by UN peacekeepers in Kosovo since the end of the bombing show that better coordination between the UN and NATO and greater use of NATO troops should have been part of the plan.

[80] There were also a number of fatal accidents to Allied aircraft outside Kosovo.

Reflections and Considerations

The Effectiveness of the Air Campaign

Although the air campaign was obviously important, in the end, it alone could not bring Milosevic to surrender. In testimony before the Committee, Gwynne Dyer argued that there were three factors, in addition to the air campaign, that brought Milosevic to the table. If not for these, the air campaign could have gone on for months without causing him to flinch.

- First was the replacement by Viktor Chernomyrdin of Evgeny Primakov as Premier of Russia. Russia then ceased to be a *de facto* ally of Serbia and began "cutting a deal" with NATO.
- Second was the indictment of Milosevic and eight of his senior commanders by the United Nations War Crimes Tribunal. Dyer argued that "Milosevic is a man who is very concerned about power, but he is also concerned about his own survival. This meant that Milosevic could not afford to lose power because to lose power would result in going before the tribunal. He recognized that he had better make a deal while he still had a chance of retaining power."[81]
- Third, and key factor that brought Milosevic to the table, said Dyer, ". . . was that, in the preceding two weeks, we finally began to talk seriously about ground forces." Milosevic knew that a ground war, along with continued bombing, would bring a quick and decisive defeat with nowhere for him to hide.[82] Thus, in the end, the air campaign "delivered the required result precisely because it was backed by credible diplomacy and the threat of a ground offensive, exactly what the critics of the operation argued should have been done from the start."[83]

Nor did the air campaign put an end to ethnic cleansing in Kosovo. Serb forces appear to have finally abandoned their campaign of ethnic cleansing because the government in Belgrade ordered them to do so, not because NATO had made it physically impossible for them to continue. Indeed, in the absence of a ground invasion the air campaign only encouraged the Serbs in their efforts. "Firepower destroys, infantry occupies" remains a fundamental military principle, one which the outcome of the Kosovo war has not altered.

In the end, it appears that Serbia conceded because of:

- the damage done by NATO air and missile power and NATO's continuing ability to attack any target with little or no loss;

[81] Gwynne Dyer, Issue 42, p. 6.

[82] Ibid.

[83] Jonathan Eyal, "Air Strikes in Kosovo: An Undisputable Success?", *Newsbrief*, Royal United Services Institute, Vol. 19, No. 7, July 1999, p. 51.

- its loss of all meaningful outside political support as a result of its ethnic cleansing activities; once Russia joined NATO in pressing for a peace settlement on terms that offered Serbia no hope of outside aid, Milosevic was effectively set adrift;
- its inability to defeat the ground operations of the Kosovo Liberation Army without exposing its forces to devastating air attack; and
- the growing prospect that NATO would pursue a ground option if the air campaign did not provide decisive results.[84]

War Without Casualties?

The fact that no Allied lives were lost during the Kosovo war was certainly a matter of good fortune for NATO. However, there remains something disquieting about the fact that we now speak of "wars without casualties" – or at least of those with none on our side.

One problem is that if this notion of intervening only in cases where there are expected to be few casualties becomes a mainstay of Alliance policy in the future, then it is easy to imagine that NATO may not intervene in just – but difficult – causes. Another is that it devalues the lives of soldiers against whom NATO operations are directed, many of them conscripts, to say nothing of the consequences for civilians in the line of fire.

Another unwelcome consequence is the message such a policy sends to those whom we expect to defend us when called upon, whether at home or abroad. Gwynne Dyer told the Committee that "whatever the justice of the cause, the business of the military is killing and destruction, and there is no honour in that, just squalor and horror. What gives the soldier moral stature is not his proficiency at killing, but his willingness, if need be, to sacrifice his own life." Good soldiers will always try to keep casualties down, primarily on their own side, but also on the other if that is compatible with victory. "But to ban casualties, to build strategy around a policy of no casualties at all, is to reduce soldiers to the level of mere technicians of killing. They deserve better than that," he said.[85]

Certainly not all endorse this new concept of "casualty-free" conflict, and as we have already seen, NATO had begun to make preparations for a ground invasion against the possibility that Milosevic might not concede. But too-strict adherence to the principle of avoiding casualties among our own forces may have had dire consequences for those we were claiming to help.

As far as is now known, before the bombing campaign began, approximately 2,500 people had died in Kosovo's civil war. During the 11 weeks of bombardment, an estimated 10,000 people died violently in the province, most of them Albanian civilians murdered by Serbs. As for displaced persons, at the outset of the bombing 230,000 were

[84] Anthony H. Cordesman, "The Lessons and Non Lessons of the Air and Missile War in Kosovo," *Centre for Strategic and International Studies*, Washington, DC, 1999, p. 3.

[85] Gwynne Dyer, "War Without Casualties (Sort Of)," *London Times*, April 1, 1999.

estimated to have left their homes. By the end of the bombing campaign 1.4 million were displaced. Of these, 860,000 were outside Kosovo, most in hastily constructed camps in Macedonia and Albania.[86] [87]

Achieving Stability?

One of NATO's avowed goals for going to war was "to protect the precarious political stability of the countries of the Balkans." The result was precisely the opposite:

- Albania was flooded with refugees with whom it had no means of coping.
- Some 40,000 Romas were also displaced from their homes.
- In Macedonia, the fragile political balance between Slavs and indigenous Albanians was threatened by the influx of ethnic Albanians from Kosovo.
- The combination of the Serb rampage on the ground and NATO attacks from the air reduced large parts of Kosovo to rubble.
- In Serbia proper, the NATO air campaign destroyed much of the infrastructure on which economic life depended.

The foregoing consequences were unfortunate in themselves, but NATO's intervention also left the Alliance facing a profound failure in policy. In the end, the question of the proper principle for determining sovereignty remained unsettled. The Kosovar Albanians had sought independence, while the Serbs had wanted to keep Kosovo part of Yugoslavia – citing the inviolability of existing borders as justification. NATO, for its part, insisted that Kosovo be granted autonomy but that it remain part of Yugoslavia. "The alliance had therefore intervened in a civil war and defeated one side, but embraced the position of the party it had defeated on the issue over which the war had been fought."[88]

Humanitarian Intervention?

The bombing campaign did not prevent human suffering – one of its ostensible goals – nor, as noted above, were the Albanian Kosovars given the independence they sought. Had the war been fought for "national interest," and had the eviction of Serb forces from Kosovo been an important interest of NATO's member countries, then the war might well have been deemed a success; albeit a costly one. But, we have been told that the war

[86] Michael Mandelbaum, "A Perfect Failure: NATO's War Against Yugoslavia," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 5, October, 1999, p. 3.

[87] With respect to civilian deaths caused directly by the bombing, a recent report "concludes on the basis of evidence available . . . that as few as 488 and as many as 527 Yugoslav civilians were killed as a result of NATO bombing." Human Rights Watch, "Civilian Deaths In The NATO Air Campaign," Washington, D.C., February 7, 2000.

[88] Mandelbaum, p. 5.

was fought on behalf of certain values; that is, on behalf of human rights and the well-being of the Kosovar Albanians.[89]

With the Yugoslav war, NATO sought to establish a new basis for military operations in the post-Cold War era. Referred to as "humanitarian intervention," the doctrine consists of two basic precepts:

- the use of force on behalf of human rights and related values instead of the narrower national interests for which sovereign states have traditionally fought, and
- in defence of these values, military intervention in the internal affairs of sovereign states rather than mere opposition to cross-border aggression, as in the Gulf War of 1991.[90]

The fact that their own national interests were not directly at stake may have led Alliance leaders to assume that public support for the campaign would be limited and to decide that the war would need to be conducted "without risk." This decision had a profound impact on the campaign, confining military operations to high altitude bombardment. As a consequence, some have argued, NATO never really attempted to fulfil the ostensible purpose of having gone to war in the first place – the protection of the Kosovar Albanians.[91]

Furthermore, the Allies were not consistent in the reasons they gave for intervention. The Government of Canada throughout the action, and others from time to time, emphasized that the purpose of the intervention was to stop the atrocities – in other words, to save the lives of the Albanian Kosovars and prevent their displacement. However, European NATO nations such as Germany explained that the intervention was based on Article 5 of the Washington Charter in that it was undertaken, at least in part, to prevent massive refugee movements that could endanger the security of NATO nations. A third reason sometimes given was to maintain NATO solidarity in the face of destabilizing events in the "near abroad." These purposes are not necessarily contradictory, but they were never adequately reconciled by NATO or its individual members.

Hence, in Kosovo, Canada found itself involved in an operation that had neither United Nations approval nor a consistent rationale within the Alliance. The Committee was concerned, moreover, that the situation provided no adequate basis for assessing Canada's foreign policy interests, let alone for committing our Armed Forces to a potentially highly dangerous role, and that no adequate public discussion of Canada's involvement took place.

[89] Ibid., pp. 3, 5.

[90] Ibid., p. 5.

[91] Ibid., p. 5.

National Interests and Interventions

The lack of UN authorization also set an unfortunate precedent. NATO's action in Kosovo could be seen as implying that it can disregard international law when it so chooses. Or, it might lead some to conclude more generally that both individual states and regional organizations may act unilaterally when it serves their purpose. In any event, one result of Kosovo has been the reluctance of NATO to take a clear position on Chechnya.

Joseph Nye has argued that "a democratic definition of the national interest does not accept the distinction between a morality-based and an interest-based foreign policy." At the same time, "foreign policy involves trying to accomplish various objectives in a complex and recalcitrant world." This entails tradeoffs and, as a consequence, a human rights policy cannot itself be a foreign policy; it can only be a part of a foreign policy.[92]

Democratic publics are generally more inclined to understand and promote the importance of human rights with respect to foreign policy than are other populations. But they are not likely to accept casualties in cases where their "only foreign policy goals are unreciprocated humanitarian interests." For example, the American public soon lost its enthusiasm for helping starving Somalis once they witnessed the televised images of dead U.S. soldiers being dragged through the streets of Mogadishu. Yet, "Americans went to the Gulf War expecting and willing to accept some ten thousand casualties."[93]

In the Gulf War, the U.S. "was concerned not only with aggression against Kuwait, but also with energy supplies and regional allies."[94] This was not the case with Somalia. In the former case, human rights objectives were buttressed by clearly identifiable national interests; in the latter case no such link existed.

The importance of a sense of national interest was also argued by Professor Dale Herspring, of Kansas State University, when appearing before the Committee. As he noted: "What we must start doing that we have not done is to try to decide which battles we should be fighting. We cannot spend our life as world policemen, correcting every wrong . . . . We must decide when the situation warrants it, when it is in our interest to become involved . . . ." [95] And, when we do intervene, he suggested, we should do so only if we are confident that there is a high probability of good consequences.

The Committee is not here suggesting that in future Canada should return to a *realpolitik* that upholds the inviolability of state borders. What we are suggesting, however, is that the principle of state sovereignty can be made more "permeable" without our assuming that we can right other people's wrongs or bring them to our preferred way of thinking. Sometimes matters need to be allowed to run their course before a successful

[92] Joseph Nye, "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, July/August, 1999, pp. 24, 31.

[93] Ibid., p. 32.

[94] Ibid., p. 33.

[95] Dale Herspring, Issue 37, p. 14.

peacekeeping intervention can have effect. Otherwise, one may simply end up providing respite for opposing sides, only to have them resume their conflict at a later date.

This view does not mean that Canada should turn a blind eye. But it does imply that simply citing humanitarian intervention, or human security, as justification for action is not in itself a sufficient basis for foreign policy.[96] Much as massive and systematic human rights violations may demand our intervention, there inevitably will be instances when we simply cannot help.

George Kennan's observations on the enthusiasm for humanitarian intervention summarize the argument from one end of the spectrum: **"It would take a lasting commitment on the part of people and government to make even a beginning at this task, and for this I can see no reason or possibility. We had, as a rule, nothing to do with the origins of the ways in which regimes in other continents oppress elements in their own populations; and I see no reason why we should be held responsible for these unpleasant customs and see ourselves as guilty if they continue to be observed."**[97]

The Reasons for NATO Intervention

In reflecting on the lessons of Kosovo, we are left with two basic questions to which no definitive answers have been provided by either NATO or Canadian authorities.

First, what was the basic reason for the intervention by NATO? Was it the fear that the situation in Kosovo would prove infectious, causing troubles both within and between Balkan states? Or was ethnic cleansing the real reason for starting the bombing?[98] Did the emphasis on atrocities have the effect of mobilizing popular support for a mission undertaken to maintain stability in the Balkans, a mission which, while seen as important by some governments, might have been questioned by members of the public, and perhaps by politicians, in some European countries, in the U.S.A. and perhaps in Canada?

Former NATO Secretary-General Javier Solana has written: "For the first time, a defensive alliance launched a military campaign to avoid a humanitarian tragedy outside its own borders." Yet, in the same article, Solana also says: "Apart from causing countless humanitarian tragedies, they [the struggles in the former Yugoslavia] constantly threatened to escalate beyond their point of origin and destabilize wider regions."[99] It appears that several motives underlay the NATO intervention.

---

[96] See Chapter VI for further discussion.

[97] Richard Ullman, "The U.S. and the World: An Interview with George Kennan," *New York Review of Books*, August 12, 1999.

[98] Ethnic cleansing was stressed by David Wright, Canada's Ambassador to NATO, in a CBC interview on November 10, 1999. Earlier that day Carla del Ponte, Chief Prosecutor of the United Nations War Crimes Tribunal, reported to the Security Council that so far the Tribunal had exhumed 2,108 bodies in Kosovo, far fewer than the number – up to 100,000 – publicized earlier.

[99] Javier Solana, "NATO's Success in Kosovo, Foreign Affairs, November/December, 1999. The Deputy Assistant to the U. S. President for National Security Affairs, emphasizes the non-humanitarian

Second, were humanitarian considerations – the obvious atrocities and violations of human rights – emphasized publicly mainly to help justify NATO's decision to intervene in Yugoslavia without authorization by the Security Council? The Minister of National Defence, the Honourable Arthur Eggleton, on October 4,1999 commented that "Gridlock in the UN will not be allowed to thwart the determination of the international community to avert humanitarian tragedies." Kofi Annan, Secretary-General of the United Nations, commenting on the fact that NATO intervened in Yugoslavia without UN authorization, characterized NATO's mission as humanitarian. He said that the Kosovo incident "has cast in stark relief the dilemma of what has been called humanitarian intervention on one side, the question of the legitimacy of action taken by a regional organization without a United Nations mandate; on the other, the universally recognized imperative of effectively halting gross and systematic violations of human rights with grave humanitarian consequences."[100]

Conclusions

The Committee's review of the conflict in Kosovo revealed the risks, and the costs to civilian populations, of armed intervention by the Alliance in a situation where NATO's objectives were neither clear nor even necessarily consistent.

The rationale for NATO's intervention varied from the motivations of humanitarian intervention under the new Strategic Concept to self-defence (against possible waves of refugees) under Article 5. Initial claims of hundreds of thousands killed through Serbian action appear now to have been gross exaggerations, while the damage to civilian targets that resulted from NATO bombing is undeniable. The eventual peace has been marked by a continuation of animosity and violence between ethnic groups.

At a minimum, the Kosovo experience demonstrates that the outcomes of peacekeeping or peacemaking missions based on ostensible goals of human security can be highly unpredictable. More broadly, it showed that more discussion is needed within NATO – and within Canada – of the application of the new Strategic Concept to such situations.

It seemed to the Committee that Canada's military contribution to the Alliance effort in Kosovo, though substantial and effective, was not fully appreciated by our Allies nor reflected in a sufficient place for Canada in Alliance decision-making on military strategy or political issues, either before or after the conflict.

There can be no doubt that influence at the tables where decisions are made on matters of military intervention is determined to a large degree by military capability and the

consideration: "In fact, 19 NATO allies, with all the diversity of their political cultures and historical relationships with the Balkans, felt they had a compelling interest in ending the violence in Kosovo. A prolonged conflict there would have had no natural boundaries." James B. Steinberg, "A Perfect Polemic," *Foreign Affairs*, November/December, 1999, p. 131.

[100] Kofi Annan, "Two Concepts of Sovereignty," *The Economist*, September 18, 1999.

readiness of a government to use that capability.[101] Whatever one may say in hindsight about the success of the air campaign in Kosovo and Serbia, the fact remains that Canadian Forces played a major role in that campaign, because the government of Canada was prepared to commit those forces, and because they were superbly trained and well-equipped with modern aircraft and precision-guided weapons.[102]

The lesson for Canada is clear – if we are not prepared to commit our troops when it matters, or if they do not have the equipment to make a difference, then our influence in allied councils of peace and war will continue to diminish. Yet making an effective military contribution, as we certainly did in Kosovo, does not guarantee that our voice will be heard.

Finally, as discussed elsewhere in this report, the Kosovo experience raises fundamental questions for NATO and for Canada regarding the circumstances where operations should be considered in the absence of an explicit United Nations authorization.

[101] Influence is of course the result of many contributing factors. While military capacity is clearly important, so too are international trade, contacts between our citizens and those of other countries, the skill of our diplomats in international organizations, and a wide variety of other forms of interaction.

[102] One can make the same observation about the Canadian armoured reconnaissance force that entered Kosovo after the cessation of hostilities. Our troops were well equipped and were able to perform a vital monitoring task that no other allied army could carry out. They were there when it mattered, and they made a difference.

Chapter VI: Human Security and the New Peacekeeping

The end of the Cold War, though a watershed in the global security environment, has failed to bring the expected improvement in the lives of many people in many countries. The risk of large scale war between states has been greatly reduced (though the nuclear threat remains in some form), but other threats have increased. Growing numbers of conflicts within states, often between ethnic or religious groups, have brought consequences which, for the people caught in the middle, are just as devastating as those of interstate war. Thus while the security of states may have increased since 1989, the security of individual human beings in many parts of the world has deteriorated, as the events of the 1990s in, for example, Yugoslavia, Somalia, Rwanda and Sierra Leone illustrate.

For organizations such as NATO which are focused on achieving peace and security, the basic challenge has been redefined in the past ten years. The goal of preventing violent conflict or reducing its impact on ordinary people has come increasingly to require decisions about intervention in the "internal" affairs of sovereign states. As we have seen above, NATO has confronted this challenge throughout the 1990s.

This change in the nature of the "threat" has had profound consequences for Canada's approach to international security, peacekeeping and diplomacy. Together with other countries, we have begun to use the concept of "human security" as a key element in our foreign policy. Hence the Committee was particularly interested in exploring the implications of this new approach. This chapter presents our findings and outlines some concerns and suggestions that emerge from our review.

Canada and the Human Security Approach

As discussed earlier in this report, for NATO and its members the past decade has seen a shift in focus from collective defence against potential attacks on their own territory to concern with peace and security in other countries, particularly in the states that constitute the "near abroad," such as the Balkans, or which have special significance for the economy and energy security of the West, such as the Gulf states. As this transformation has taken place, humanitarian considerations have come to play an increasingly important part in Alliance thinking.

Humanitarian considerations in foreign policy are by no means a new phenomenon. Indeed, they played a major role in the development of the United Nations and have been a central feature of the agenda for Canada and many other countries since World War Two. In the past two or three years, however, a number of countries, including Canada, Norway, and the Netherlands, have sought to rewrite the international political agenda

and to redefine the concept of security.[103] Building on the broad concept of human security introduced by the UNDP in 1994, but focusing particularly on the consequences of violent conflict, they have argued that only a wide-ranging effort to improve the safety of people at risk can address the problems emerging in the world today.

Human security does not replace state security; rather each requires the other if it is to be effective. As Canada's Foreign Affairs Minister has described it: ". . . human security is much more than the absence of military threat. It includes security against economic privation, an acceptable quality of life, and a guarantee of fundamental human rights.[104]

A senior official of the Department of Foreign Affairs and International Trade has said that the concept "takes individual human beings and their communities, rather than states, as its points of reference. . . . [It] recognizes that the security of states is essential, but not sufficient, to ensure individual safety and well-being." He points out that the human security concept "draws upon long-standing Canadian values of tolerance, democracy and respect for human rights. Canadians are moved by humanitarian impulse, not by cold-blooded calculations of *realpolitik*. Principle is as important to Canadians as power."[105]

It should be noted that there are those who, going even further, argue that the old distinction between a foreign policy based on *realpolitik* and one based on humanitarianism is misleading. According to Joseph S Nye, Jr., "A democratic definition of the national interest does not accept the distinction between a morality-based and an interest-based foreign policy. Moral values are simply intangible interests."[106]

Human security is increasingly accepted as a basis for foreign policy. As the UN High Commissioner for refugees said in May 1999: "Today, the concept of 'human security' commands the same respect and attention as the more traditional one of 'state security.' Issues pertaining to 'human security' are increasingly discussed by the United Nations Security Council – there is a growing awareness that states cannot and will not be secure unless people feel secure, too."[107]

In Canada, the Speech from the Throne on October 12, 1999, swept away any doubt that the advancement of human security is now a major goal of foreign policy: "The Government will give increased prominence to human security in its foreign policy, working to achieve meaningful progress in the councils of the world on a global human security agenda."

---

[103] "Human Security: Safety for People in a Changing World," Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, April 1999.

[104] The Honourable Lloyd Axworthy in *The Intellectual Journal,* LII, Spring 1997.

[105] Paul Heinbecker in *Behind the Headlines*, 56:4-9, Spring, 1999

[106] Joseph S. Nye, Jr. (U.S. Assistant Secretary of Defence for International Security, 1994-1995), "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, July/August, 1999, p. 24.

[107] United Nations High Commissioner for Refugees, Sadako Ogata, "Human Security: a Refugee Perspective," speech at the Ministerial Meeting on Human Security Issues, Bergen, Norway, May 19, 1999.

Central to the human security approach is the increasingly important role played by non-governmental organizations, particularly with respect to humanitarian action, but also in the political arena. Perhaps the best example of this is the way in which governments, notably that of Canada, worked with voluntary agencies to secure the Landmines Treaty.

As we have already noted, concern with human security, together with a new focus on events outside its immediate area, has increasingly become a factor in NATO's overall mission. It also provided much of the rationale for the intervention in Kosovo. Similarly, levels of concern have risen in the United Nations and in the popular media about the impact of intrastate strife on ordinary people. **The result is a new willingness to define such events not merely as humanitarian challenges but as a basis for policy and action to achieve security. Some have called this the "new peacekeeping."**

The New Peacekeeping

As noted in previous chapters, the North Atlantic Treaty Organization, once focused on the collective defence of its members against armed attack, in recent years has increasingly taken on peacekeeping missions. Immediately after the end of the Cold War, the Alliance shifted the centre of its attention to the task of promoting collective security, that is, to helping create, particularly in Central and Eastern Europe, the kinds of conditions – economic, social and political – that foster good relations between peoples.

At the same time, the nature of "peacekeeping" has undergone a radical change. Formerly, the state was regarded as the basic unit, each state being sovereign within its own boundaries. Consequently; peacekeeping meant the prevention of strife between states. It involved primarily the maintenance or achievement of established international borders or of cease-fire lines (as on the Golan Heights). A third party, generally the United Nations, would undertake to assist in that task, perhaps by providing a neutral force until such time as hostility had died away on both sides. What was sought was peace between states. Nowadays, this kind of activity is referred to as "classic peacekeeping," of which the United Nations Emergency Force (UNEF) established in 1956 at the time of the Suez crisis, is regarded as the model.

The new peacekeeping, which began to appear in the late 1980s, is far more ambitious.[108] It sees the individual human being as the basic unit, with each person vested with certain human rights. In other words, each citizen or subject is seen as having rights that are more fundamental than the rights as he or she may have under the law of the state. The goal of peacekeeping is the realization and protection of those rights. When this is achieved, "human security" is advanced.[109]

In the recent case of East Timor, the UN authorized a mission to protect human security. At the UN Security Council meeting on September 11, 1999, Canada reminded the

[108] See "Meeting New Challenges: Canada's Response to a New Generation of Peacekeeping," a report presented to the Senate by this Committee in 1993.

[109] *Behind the Headlines*, 56:4-9, Spring 1999.

members that: "the Council has affirmed the importance of bringing to justice individuals who incite or cause violence against civilians in armed conflict or otherwise violate international humanitarian and human rights law."[110] On September 13, 1999, Mary Robinson, the UN human rights chief, argued that the international community must hold Indonesia accountable for the atrocities committed in East Timor. Since then, various international efforts have been launched to help rebuild the East Timorese society and economy. Meanwhile, concerns continue to be expressed about human rights in other parts of Indonesia, notably Aceh.

By contrast, in the case of Yugoslavia-Kosovo, when the UN did not act, NATO intervened. It is to be noted that extensive use was made, and still is being made, of "human security" in justifying NATO's intervention in Yugoslavia without UN approval. According to Javier Solana, the Secretary-General of NATO at the time of the Yugoslavia-Kosovo mission; that campaign had to go ahead even without UN approval: "It was to defend people. This was one of the poorest corners in all of Europe. The alliance acted for moral reasons. They couldn't turn away."[111]

A number of observers have pointed out that the issue is not one of choosing between the old peacekeeping and the new, but of using an appropriate combination of the two. The UN High Commissioner for Refugees has commented: "I hope I do not sound too pessimistic . . . if I say that in the last four years nothing of what has happened in the world reassured us that 'soft' measures alone can contain conflict, not to mention resolve or prevent it. The problem is – as the Yugoslav crisis shows – 'hard' measures, such as international military intervention, appear equally inadequate, alone, to stop or prevent war."[112]

The Charter and the New Peacekeeping

The new situation poses important challenges for the United Nations. Some critics contend that, insofar as the new peacekeeping is concerned, the Charter has become at best irrelevant, at worst a dangerous impediment. Gwynne Dyer reminded us that the United Nations has two pillars: the Charter, which emphasizes sovereignty, and the Declaration of Human Rights (together with the International Convention against Genocide). For forty years, he argued, the light shone on the sovereignty pillar. The end of the Cold War has begun the process of retrieving the human rights pillar from the shadows. "The problem is, of course, that there is a self-evident contradiction between these two pillars. If all states have absolute sovereignty, how can you enforce the law on human rights, the law against genocide.[113]

[110] Formal Statement By Ambassador. Robert R. Fowler, Emergency Security Council Meeting On The Situation In East Timor, Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa.

[111] *The Globe and Mail,* September 23, 1999, p. A20.

[112] Ogata, ibid.

[113] Gwynne Dyer, Issue 42, pp.12-13; also pp. 23-24.

Michael J. Glennon has offered a similar analysis:

> . . . in Kosovo justice (as it is now understood) and the UN Charter seemed to collide. But it is not only that the UN Charter prohibits intervention where enlightened states now believe it to be just – its problems run even deeper. For the Charter is grounded on a premise that is simply no longer valid – the assumption that the core threat to international security still comes from interstate violence. This assumption is no longer true.[114]

Canada's Role in the New Peacekeeping

During its hearings on the Yugoslavia-Kosovo mission, the Committee became increasingly aware of the influence of the new peacekeeping in shaping Canada's foreign policy.

Canada has been one of the most prominent advocates of the new peacekeeping, whether by NATO or by the United Nations. For example, on a number of occasions in 1999 the Minister of Foreign Affairs stated that Canada was participating in the Yugoslavia-Kosovo mission so that human security would be advanced: "It was the plight of . . . innocent civilians that compelled our intervention [in Kosovo] in March. With today's agreement, we are a step closer to achieving our objective of restoring their security, their hope and their future in Kosovo."[115] Other Government statements have also emphasized that "the motivation of Canada and its NATO allies was and is humanitarian."[116]

Military Implications

The Speech from the Throne in October 1999 offered, in general terms, assurance that the needs of the armed forces in responding to the challenges of the new peacekeeping would be addressed:

> The Government will . . . continue to ensure that the Canadian Forces have the capacity to support Canada's role in building a more secure world and will further develop the capacity of Canadians to help ensure peace and security in foreign lands.

As noted earlier in this report, we encountered concerns about the capacity of our military to meet the many new demands imposed on them over the past decade. The new peacekeeping is no less demanding on Canada's military than the traditional type. Indeed, many of the requirements imposed by operations such as those in Kosovo are both more difficult in military and technical terms and more wide-ranging in terms of their human dimensions. It is sufficient to note at this point that the shift to a human security approach

---

[114] Michael J. Glennon, "The New Interventionism," *Foreign Affairs*, May/June, 1999, pp. 2-3.

[115] "G-8 Foreign Ministers Reach Agreement On Security Council Resolution For Kosovo," Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, June 8, 1999.

[116] "Backgrounder: Canada and Kosovo," Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, June 17, 1999.

imposes a whole new set of roles on Canadian forces while in no way diminishing the traditional requirement that they be able to function as efficient fighting units.

The Problem of Using Human Security as a Basis for Policy

There are few who would argue that the aim of enhancing human security is not a laudable and important one, particularly for a nation such as Canada with a long tradition of international involvement that has placed high value on humanitarian intervention.

The problem lies in how good intentions are translated into foreign policy overall and into decisions on specific situations – such as Kosovo. The latter case demonstrates that a human security approach does not bring easy or clean solutions to complex and long-standing conflicts. The use of force to help one side in a conflict inevitably hurts others, including some who are not involved.

Once the hope proved vain that simply threatening to use air power would suffice, NATO found itself in the position of either dropping bombs or backing down. And when the air strikes actually started, it quickly became apparent to everyone that even precision guided weapons kill people on both sides. While NATO forces were able to keep their own losses to an absolute minimum, both Serbians and Kosovars became victims of the air attacks, while reprisals by Serbian forces escalated rapidly. The full implications of the Kosovo operation are only now beginning to be understood.

The important general point here is not how the Kosovar campaign was handled, but that many people seemed to believe that adopting a human security approach would somehow make the difficult issues go away. The reality is that human security remains a rather vague and ill-defined guide to action, lacking an adequate international consensus on either its meaning or its application.

What is needed above all is not a rejection of human security but rather a realistic approach to foreign policy. The human security approach tends inevitably to raise public expectations about the willingness and capacity of countries like Canada, of alliances such as NATO, and of the UN itself to intervene in all deserving cases. Kosovo, Somalia, East Timor and other recent cases have shown how complex and often contradictory are the real issues and consequences.

Undoubtedly, the greater emphasis on human security will reshape, in some degree, Canada's participation in both the United Nations and the North Atlantic Treaty Organization. The Committee believes, therefore, that the Senate will wish to consider the probable consequences of this development. While the Committee sympathizes with the Government's aims in pursuing human security as a primary theme of Canada's foreign policy, we are not convinced that the implications of this approach have been sufficiently explored. In particular, we believe the Government should set out for public discussion the approach it plans to take in deciding whether to participate in future peacekeeping missions, especially those involving a strong human security element.

Moreover, as the Speech from the Throne implies, it is likely that this new emphasis will have important implications for the Canadian Forces as they carry out peacekeeping – or

peacemaking – roles in support of human security. Indeed, the experience in Kosovo demonstrates that the new policy is virtually certain to impose new demands on those participating in such military interventions.

We also believe that a more extensive dialogue is needed – with Parliament and the public – to review experience to date and in particular how the doctrine was applied in the Kosovo operation. By examining that experience carefully, especially in light of questions raised elsewhere in this report about its effectiveness, Canada can refine its policy and better prepare itself for the next such situation. It can also make a more valuable contribution to related discussions in NATO and the United Nations.

Conclusions and Recommendations

The concept of "human security" has become central to Canada's foreign policy in recent years, yet it still needs to be more fully explored, defined and developed. Humanitarian intervention as a basis for international action is still an evolving concept that lacks a clear, internationally-accepted definition. The concept has a natural appeal for Canadians, but it also carries real dangers. Canada cannot intervene, or participate in an intervention, in every circumstance where human security is threatened – we are not the world's "helpful fixer." We must base our security-related activities on a solid policy foundation and target our interventions where we know we can make a difference, and where we have a clear rationale for acting. That rationale, however, has not always been articulated.

Canada acts militarily only in concert with its allies. If their interests are threatened, ours are thereby affected. Wherever there is a threat to stability or to human security, we too are menaced, even if indirectly. There is no part of the world, from South East Asia to Afghanistan to the Horn of Africa, where instability and conflict do not ultimately touch Canada in some way.

Canada has a vital contribution to make to peacekeeping and peacemaking around the world. This vocation has been perhaps the most visible expression of our values-driven foreign policy over more than 40 years. In the most practical sense we have much to contribute; we know how to do it and we have the trained men and women with experience to lead. That is obvious to all who have been involved in multilateral security operations, whether under UN auspices or otherwise.

But the Government of Canada makes our forces available to the world community not because we want simply to "make a contribution," or because there is a problem that needs solving. Rather, Canadian Forces are employed in peacekeeping and peacemaking for the same reasons they have been employed in the past in situations of open warfare – because in each case it has been determined that it is in Canada's larger national interest to do so. The sacrifices demanded of our men and women in uniform would be unreasonable and inappropriate if they did not know that by serving peace, they are also serving the interests of their country and their fellow citizens.

We must be careful, therefore, not to be dragged into every conflict where human security is threatened, or where the interests of our NATO allies may be engaged. We can play a constructive role in the world community only if we are clear on the implications of our policy, and only if we are prepared to live with the consequences of our actions.

As Jean Daudelin of the North-South Institute has argued:

> The Canadian government and the Canadian public will need to accept that such a policy . . . [based on human security] . . . entails significant expenses. . . . It will mean getting our hands dirty, sometimes bloody, and it will hurt. If Canadians, be they Ministers, Members of Parliament or ordinary citizens, are not ready, simpler, safer paths should perhaps be considered.[117]

Recommendations

7) **That notwithstanding Canada's support for the principle of humanitarian intervention, and the Government's pursuit of a human security policy, the Government ensure that the implementation of this policy is based firmly on:**
   - **consistent standards reflecting international consensus;**
   - **adequate machinery for effective implementation,**
   - **a broad Canadian debate on the implications of such intervention; and**
   - **an accepted international definition of the concept of "human security."**

8) **That before Canada participates in any international intervention based on human security goals it ensure that the following steps have been taken:**
   - **full analysis and a clear international consensus regarding the definition of human security and other implications of the situation and of the proposed action;**
   - **identification of a clear Canadian interest in participation, specifically one that supports our broader foreign policy objectives and values;**
   - **clear evidence that Canadian participation will make a significant positive difference to the proposed action, and assurances that Canada is capable of making the required military contribution;**
   - **awareness of the risks and costs of intervention; and**
   - **assurances that any negative implications for other Canadian interests have been fully considered.**

[117] *The Globe and Mail*, February 28, 2000

Chapter VII: The European Security and Defence Identity

The European Security and Defence Identity (ESDI) is a broad concept that embraces not only military defence of the European Union but peace and security more generally. It is not a new idea but it has come to the fore in the past year or so as the European Union sought to redefine its role in NATO vis-à-vis that of the United States. This chapter looks briefly at the evolution of ESDI and other forms of military defence restructuring, which reflect not only changes in the vision of European defence but also a revolution in the very nature of warfare. The implications of ESDI for NATO and the U.S. role are also discussed. Finally, the possible implications for Canada are outlined.

The Evolution of ESDI

For many years, beginning in 1949, the defence of Europe depended chiefly on NATO, and in large measure on the U.S. contribution. No alternatives existed. Even with the end of the Cold War, this continued to be the case. NATO provided a militarily safe environment within which both the members of the Alliance and their neighbours could concentrate on developing their economic systems and political institutions.

At the same time, the idea that the European countries should assume responsibility for their common defence gradually gained support, but little concrete progress was made. The dominant security concern for Western Europe was the deterrence of Soviet aggression; moreover, the European Community was deeply absorbed by other matters.

After the end of the Cold War there were those who thought that NATO, or at least the old NATO, was no longer needed. The time had come for the member states of the European Community to begin the task of transforming themselves into a closer union with a distinct foreign policy and defence identity, as well as the capacity to formulate and implement policies for the entire Union. Thus, for example, Europe would be able to meet its own peacekeeping concerns without relying heavily on its North American NATO partners. The Maastricht Treaty, which came into effect on November 1, 1993, made it clear that the projected European Union would seek to achieve a "common foreign and security policy."

Already the NATO heads of State and Government had recognized that the countries of the European Community were working to achieve an ESDI. They welcomed the idea that eventually the Community would make provision to keep the peace in Europe. However, the ESDI, as envisioned, would not supplant NATO completely. Rather, the Identity would "reinforce the integrity and effectiveness of the Alliance as a whole." At Rome in 1991, the NATO heads had stated:

> The fact that the countries of the European Community are working towards the goal of political union, including the development of a European security identity; and the

> enhancement of the WEU [Western European Union], are important factors for European security. The strengthening of the security dimension in the process of European integration, and the enhancement of the role and responsibilities of European members of the Alliance are positive and mutually reinforcing. The development of a European security identity and defence role, reflected in the strengthening of the European pillar within the Alliance, will not only serve the interests of the European states but also reinforce the integrity and effectiveness of the Alliance as a whole. [118]

Understandably, an ESDI was not achieved during the 1990s, as the European Union was busy with the task of bringing about the Economic and Monetary Union (EMU), with matters relating to the Union's governmental institutions and the Common Agricultural Policy, and with questions relating to enlargement. In the absence of an ESDI, NATO took on a new character to fill the available roles.

Nevertheless, some important steps had been taken towards a restructuring of European defence forces.

Restructuring European Forces

One of the first concrete steps towards European defence integration came in 1987, when President Mitterand and Chancellor Kohl announced plans to establish a Franco-German Brigade. This brigade officially came into being in January 1989. The success of this experiment, and the sudden ending of the Cold War, prompted the two leaders to greatly increase the scale of their countries' military collaboration. As a result, in May 1992, they formally declared their intention to establish a multinational European Corps (EUROCORPS) and place it at the disposal of the Western European Union.[119]

The WEU had been virtually dormant for decades after the adoption of the Brussels Treaty in 1948, but had been resuscitated in 1984 at the urging of France, with a key role being "to strengthen the European pillar of the Alliance." Over the next few years, the WEU contributed forces to various UN actions. These included a 1992 maritime interdiction effort in the Adriatic Sea to implement sanctions against the former Yugoslavia, in the course of which the WEU worked in collaboration with NATO.

Following a 1993 agreement that clarified command relationships between NATO and EUROCORPS, Belgium, Spain and Luxembourg announced that they too would contribute troops to the formation. Total EUROCORPS personnel now stands at approximately 44,000, including 14,000 French, 14,000 German, 12,000 Belgian and 3,500 Spanish troops.

In 1995, the WEU also created two new multinational formations, EUROFOR (European Force) and EUROMARFOR (European Maritime Force), as on-call (rather than

[118] Rome, November, 1991 NATO Mini Comm., para. 2; see also para. 21.

[119] Information on the development of the ESDI is taken in part from "Report on Allied Contributions to the Common Defense," *Department of Defense*, Washington, March 1999.

permanently constituted) formations to assemble military contingents tailored to the requirements of particular contingency operations. EUROFOR can draw upon about 5,000 ground troops apiece from France, Italy, Portugal and Spain to build a force of up to divisional size for peacekeeping and other contingency operations in the Mediterranean region. Likewise EUROMARFOR brings together maritime forces of the same countries for flexible deployment according to needs.

In addition to these WEU forces, a number of bi-national military formations have been created in Europe. The Benelux nations in particular have combined their fleets under a permanent, unified command and have created a Deployable Air Task Force. Italy and Spain plan to create a combined marine brigade, while France and the United Kingdom have established the Franco-British European Air Group in order to improve their ability to plan for and conduct joint operations.

The Revolution in Military Affairs

The creation of such combined forces reflects not only a desire to create a new and collaborative approach to European defence, but also a recognition of the need to respond to profound changes in the nature of military operations.

Following the overwhelming victory of coalition forces in Operation Desert Storm, it has become widely accepted that we are going through a revolution in military affairs (RMA) as significant as any that has gone before, including the introduction of nuclear weapons. The RMA entails a major change in the nature of warfare "brought about by advances in military technology which, combined with dramatic changes in military doctrine and organizational concepts, fundamentally alter the character and conduct of military operations." In the current RMA, technological advances include precision-guided munitions, stealth technology, as well as new surveillance, command and control capabilities. These advances allow for the application of precision force, increases in the power projection capabilities of major military platforms and increased battle space awareness and control.[120]

New technologies will make true combined-arms operations more feasible and the new military will increasingly be a joint force. Future wars will see integrated air, sea and land operations, with air activity often preceding land operations and the Navy engaging a wider range of land targets. Thus "dominant manoeuvre, precision engagement, full dimensional protection and focused logistics are the concepts that are expected to play pivotal roles in future combat operations."[121] With the shift from mass destruction to precision warfare there is a concomitant shift ". . . from mass armies to smaller more highly educated and capital-intensive professional armed forces, whose units are commanded by a more decentralized decision-making structure and can be specifically tailored to the task at hand."

[120] Elinor Sloan, "The United States And The Revolution in Military Affairs," Department of National Defence, Canada, Project Report No. 9801, 1998, p. vii.

[121] Sloan, p. viii.

European members of the NATO Alliance have begun to develop forces that can be rapidly transported to remote theatres of operations, function despite a lack of pre-established lines of communication and host nation support, and fight effectively in multinational formations at the corps and even division level. NATO has organized these capabilities into Reaction Forces, which include multinational commands and formations such as the Allied Command Europe (ACE) Mobile Force Land and the ACE Rapid Reaction Corps (ARRC) for ground forces, and the Immediate and Rapid Reaction Forces (Air). The United Kingdom is by far the largest single contributor to the ARRC, providing two divisions, an airmobile brigade and the largest share of the corps' logistical and administrative support.[122]

France makes no contributions to NATO's Reaction Forces because its armed forces do not participate in the Alliance's integrated military command structure. However, France maintains large, well-equipped rapid-reaction formations under national command.

Despite recent efforts by some Alliance members, the United States remains clearly at the forefront of the revolution in military affairs – a fact which may have profound implications for future U.S.-Alliance relationships. The gap between the United States and others in the domains of command and information, target acquisition and intelligence systems is growing rapidly. This has already led to various interoperability problems between the Americans and other alliance members. In the long run it will be important for the effectiveness and cohesiveness of NATO to limit the gap.

It will be difficult for the Europeans to catch up. To do so they would need to increase their defence spending substantially, especially in research and technology. Even though the U.S. and EU economies are about the same size (approximately $8 trillion each), the United States spends $290 billion a year on defence, while Europe spends about $200 billion.[123] Especially telling is the fact that the United States spends $30 billion a year on advanced research and technology, while the European Union nations together spend less than $10 billion. And according to some observers there is a high degree of duplication and little cooperation among the military R & D efforts of individual European countries.[124]

Sharing the Burden

Ideally, the ESDI should be based on a natural convergence of interest between the European and North American pillars of the Alliance. The North American pillar would reap the benefits of burden sharing, as its European allies took on an equitable portion of Alliance defence spending. The European pillar would be able to engage in areas of its particular interest independent of U.S. involvement. Thus, Europe could, when deemed either desirable or necessary, deal with its "near abroad" problems on its own. The bonus for both sides would be that the Alliance stayed intact.

---

[122] "Report on Allied Contributions to the Common Defense."

[123] Ibid.

[124] Richard Medley, "Europe's Next Big Idea," *Foreign Affairs*, September/October, 1999, p. 20.

However, while we have seen progress in the restructuring of European militaries to deal with new realities, the Kosovo conflict again raises important issues about the role of Europe and the need for a new "Transatlantic bargain." No one doubts the need for a strong U.S. role in NATO. However, the U.S. already serves Western interests by bearing most of the burden of power projection in the Gulf and is the key player in stabilizing the military situation in Asia – an increasingly important area of Western economic interest. The American call for more allied defence spending is understandable. And, if the Europeans are to make more than a token effort at instituting ESDI, they will have to make more than token improvements in actual war fighting, deployment and peacemaking capabilities. Needless to say, such improvements will require increases rather than decreases in defence expenditures.

The combined strength of the EU militaries is approximately two million, as compared to America's 1.45 million. Yet, when it came to mustering the requisite number of properly equipped and trained professional soldiers for the Kosovo operation, the EU could draw up only half of those required.[125] Most European forces have not yet been adequately restructured to meet the type of threats NATO will likely face in the future.

Problems to be Resolved

Creating a European Security and Defence Identity will require that a number of difficult questions be addressed. U.S. Secretary of State Madeleine Albright has recently posed such questions regarding the relationships between the U.S., NATO and the ESDI.[126]

First, there is the matter of membership discrimination. NATO already includes countries that are not members of the European Union, and at the Washington meeting the Alliance leaders declared their continued support for an open-door policy: "The Alliance remains open to new members under Article 10 of the Washington Treaty. It expects to extend further invitations in coming years to nations willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership . . . ." What relationship will these NATO but non-EU nations have to the ESDI?

Will it be politically possible for each of the leading European Union governments to restructure its military establishments to reduce duplication and meet new needs? Will Italy, Denmark, Greece and (especially) Germany be able to face up to the economic, social and educational implications of replacing their large conscript armies by smaller numbers of professionals? Will the EU be able to create the ESDI without duplicating NATO capacities and command structure?

Will the European governments be able to consolidate and modernize their military research and production so that their forces not only meet the RMA challenge but are compatible with each other and with those of the U.S.A. and Canada? The economic implications are important, since presumably one of the reasons for developing the ESDI

[125] "Robertson's War," *The Times*, 5 August, 1999.

[126] William Drozdiak, "U.S. Seems Increasingly Uncomfortable with EU Defense Plan," *International Herald Tribune*, March 6, 2000, p. 8.

is to stimulate technologically advanced European defence industries and lessen dependence on U.S. suppliers.

Will France, Germany and Great Britain be able to agree on foreign policy among themselves, and will each of those countries be prepared to submit to foreign policy decisions made by combinations of other EU members?

Perhaps most important for the North American partners in NATO, will the development of the ESDI bring about what Madeleine Albright calls a "decoupling" from Europe?[127]

The Feasibility of ESDI

The building of a military union is an attractive proposition for the participants, not least because it also means "building European-based weapons, aircraft, ships and satellites – and that means jobs for a job-starved continent."[128]

However, despite the enthusiasm of some, the ESDI may not be realized quickly. In Bonn we were told by Dr. Herbert Wulf of the Bonn International Centre for Conversion that the European pillar is far from being effectively established. He suggested that it would make more sense to speak of a European-Atlantic security structure. Another of our witnesses noted that the Europeans were still waiting for the "first integrated European procurement order to work." When it comes to procurement, national interests still dominate and this was seen as further evidence of the difficulties inherent in establishing an effective ESDI.

The general feeling amongst our German interlocutors was that if the ESDI is to be created then it should be as a pillar of NATO, not as an independent entity. A senior defence official argued that the European Security and Defence Identity will take a long time to effect and that the Germans are "not interested in forcing time lines the way the French want to." For the Germans, budgetary considerations were considered most important. German officials also stressed that it was important to be clear about the fact that WEU/EU assets would be "separable" and not "separate" from NATO assets, thereby ensuring the primacy of NATO.

In Paris, we were told by M. Pascal Boniface, Director of the Institute for International and Strategic Studies, that there definitely will be a European pillar of defence. M. Boniface argued that history has never witnessed a situation wherein a political-economic power did not also possess military power. Today's Europe is a power – an increasingly integrated one – and therefore it is only natural that it develop a commensurate military capability. Unless Europe develops a strong defence capability, it will never become a strategic power.

Boniface also went on to suggest that the British wanted a strong role in the new pillar and that the Germans would also become leading participants now that they are able to put their history behind them. He concluded that for ESDI to work, the active

[127] Ibid.

[128] Medley, p. 20.

participation of both a strong Britain and a strong Germany will be essential. The establishment of the pillar should not be seen as a desire for Europe to break its defence ties with North America. Rather, he said, it should simply be seen as the portent of an Alliance with a new balance.

For the French, the preferred model seems to be one with two distinct pillars, the European members and the North American members. This view is replacing the more "collective" model inherent in the original concept of an Atlantic community.[129]

M. Pierre Lellouche, Secretary of the Defence and Armed Forces Committee of the National Assembly of France, informed Committee members that the WEU will "want a relationship that is at least on an equal footing with the U.S." M. Lellouche also argued that Europeans are now in a position to take power for themselves, but are reluctant to spend the requisite amount of money that would permit them to do so. If they are to become a force to be reckoned with, Europeans will need to spend money on equipment. Yet defence budgets are generally going down.

In London, Professor Clarke argued that "present trends indicate that the Transatlantic issue will not be whether the European Union will establish its own defence identity which complements NATO, but whether the European NATO members will establish – within the Alliance – an effective *modus operandi* which gives them a more independent capacity for action in the absence of leading U.S. participation." He noted that the revolution in military affairs (RMA) will certainly complicate this trend.

A Continuing U.S. Role

While European enthusiasm for the creation of an ESDI may be welcome, Kosovo demonstrated the essential role of the United States in providing the military capability that enabled the Alliance to carry out the campaign. The Europeans, it is clear, would be hard pressed to carry out even a limited peacekeeping operation on their own. Their reliance on U.S. lift capabilities, communications, command and control systems and intelligence is still extensive. For the time being, only the U.S. is in a position to deploy large numbers of forces well beyond its borders and to sustain them for an extended period.

Two questions have been raised in this context. First, from the European point of view, why should the U.S. be the manager of Europe's efforts to cope with "near abroad" crises? Strobe Talbot, U.S. Deputy Secretary of State, has said: "Many Europeans seem determined never again to feel quite so dominated by the U.S. as they did during Kosovo, or for that matter, during Bosnia." Second, looking at the issue from the American side, why should the United States have to bear so much of the financial and political costs of keeping the peace in Europe? Talbot comments: "Many Americans are saying never again should the U.S. have to fly the lion's share of the risky missions in a NATO

[129] The two pillar view is also characterized as the dumbbell model (David Bercuson, Issue 40, p. 11).

operation and foot the biggest bill."[130] This American view is intensified by the fact that the U.S.A. has imperative interests elsewhere – in Asia and the Gulf, for example.

Consequently, the United States has generally supported the ESDI trend, and appeared from our interviews to be ready to continue doing so as long as the ESDI does not undermine or supersede NATO institutions and missions. In Washington, officials told us they did not oppose the development of an ESDI, especially if it encouraged the development of more mobile forces on the part of European militaries. Many of the latter are still seen as lagging in the RMA and as still having force structures better suited to fighting the Cold War than to dealing with emerging risks.[131]

However, while the U.S. may be supportive of the European initiative, there are conditions. As noted by Mr. James Robertson, Director of NATO Policy in the Office of the Assistant Secretary of Defence, the Trans-Atlantic link must be kept intact and there must be a degree of inclusion of North American and other non-EU members of the Alliance. As well, the United States would like to see the Europeans emphasize the same "military improvements" as those they are pursuing – particularly in the realm of the RMA. Mr. Robert Simmons, Special Adviser for NATO Affairs for the U.S. State Department, also stressed the importance of ensuring that the ESDI not come at the cost of the North Atlantic Alliance.

American concerns over being "dragged" into a European adventure are understandable, as is their insistence that NATO be given "the right of first refusal" when the European Union decides to deploy NATO assets under the ESDI. The American position is that, because the ESDI is complementary to NATO and not in competition with it, initial discussions about potential military operations should be held within NATO. (This condition will not sit well with the French, who believe that the EU members should be able to decide these matters for themselves.) If the U.S. decides not to participate in an action deemed important by the Europeans, then NATO assets would automatically be made available to the EU.

Implications for Canada

The obvious question for Canada in contemplating the possible emergence of a European Security and Defence Identity is "where do we fit in – if at all?" The realization of an ESDI – or even a significant advance in that direction – would raise serious questions about Canada's future role in NATO.

---

[130] Talbot is quoted by Peter Riddell in *The Times*, November 8, 1999.

[131] Recently, however, both United States and NATO officials have expressed concern that the development of the ESDI could destabilize the Alliance. Secretary of State Albright, for example, has stressed that the ESDI must not be allowed to decouple the U.S. from Europe, duplicate NATO structures and capabilities or discriminate against NATO members that are not members of the EU. William Drozdiak, "U.S. Seems Increasingly Uncomfortable with EU Defense Plan," *International Herald Tribune*, March 6, 2000, p. 8.

A new European entity would assume the primary responsibility for security in Europe, while the assets and services supplied by NATO – intelligence, heavy lift, command and control structures – would come chiefly from the U.S.A. What would Canada, the only mid-size non-European member of NATO, contribute? And how would Canada be involved or consulted in any future disagreements between the European and U.S. defence titans? The fear is that these will be settled in the absence of Canadian expressions of concern or offers of mediation.

Will the ESDI be achieved? Clearly, it is possible that, in the next decade, the unification of Europe will not advance to the point where the EU has anything like a genuine security and defence identity. According to Professor David Bercuson, there is "increasing evidence that the 'twin-pillar' or 'dumbbell' model of the alliance, with the European members constituting one pillar and the North American members the other, is winning out over the more 'collective' model inherent in the original concept of an Atlantic community."[132]

Conclusions and Recommendations

It is evident that the emergence of a European Security and Defence Identity (ESDI) could raise serious questions with respect to control over NATO assets and Canada's role in NATO decision-making, including, in the future, the issue of staying in NATO. Hence the question was posed as to what should be Canada's approach to the ESDI.

The trend line in European security is clear. The Europeans are ever more inclined to think in terms of a European interest in European issues, leaving the old "North Atlantic" idea behind. At the same time that NATO's revised mandate, expressed in its new Strategic Concept, seems to widen the scope of Canada's potential involvement in European security, the changes in Europe seem to be squeezing us out of the policy and decision-making process.

The European Security and Defence Identity is important for Canada's role in NATO, as it is for the security regime of Western Europe. If our European allies do become collectively, under the ESDI, an independent actor in defence matters, this would represent a fundamental change to NATO and to Canada's relations with the Alliance. Moreover, the emergence of an effective ESDI, with its implication of developing procurement within Europe, could have adverse economic implications for Canada, particularly with respect to markets for our defence industries.

We conclude that, in shaping its foreign policy and in making plans for the Canadian Forces, Canada should take the ESDI seriously. Our first concern should simply be that Canada is adequately informed, involved and consulted when future relationships between NATO and an evolving ESDI are discussed. And in those discussions, we should strongly advance the interests of Canada in such matters as the deployment of NATO assets in the ESDI context.

[132] David Bercuson, Issue 40, p.11.

Despite the hopes frequently expressed in Europe, the ESDI has yet to become a reality. While neither the future development of the ESDI nor its specific implications are clear, the Committee concluded that these issues merit close and continuing attention by the relevant Ministers and their officials.

Unlike the United States, which has been reviewing and modifying its position on the initiative over the past several months, Canada does not have a clear and public policy position on the ESDI. It needs to have one and to keep a close watch on further developments in this area.

Recommendations

9) **That the Government of Canada ensure that NATO makes explicit the circumstances under which NATO assets might be deployed by the European Union.**

10) **That Canada forthwith formulate a clear, public policy position on the European Security and Defence Identity (ESDI).**

11) **That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs monitor the evolution of the European Security and Defence Identity (ESDI) and report on any developments of importance to Canada.**

Chapter VIII: Parliament and Canada's External Security Commitments

There have been dramatic changes in the global security environment since the end of the Cold War. Over the past ten years, the security commitments accepted by Canada, ranging from peacekeeping to peacemaking to participation in two major conflicts, have imposed a heavy burden on our armed forces. Yet during the same period, the role of Parliament in the making of these commitments, and in other foreign policy decisions, has been sporadic at best. The Committee believes it important to consider whether, and in what way, the role of the two houses of Parliament might be enhanced in this area.

The notion that Parliament should have a more definite role to play in key foreign policy decisions (such as the acceptance of new treaty obligations and participation in peacekeeping missions) is not new. Interested observers and politicians alike have regularly championed the idea. Whether the aim of an enhanced role for Parliament is seen as being to stimulate a better public understanding of foreign policy issues or to assert the need for involvement of the legislative or "representative" branch of government in matters of war and peace, few argue against it in principle.

The issue raises a number of important and difficult practical questions, however. What is the appropriate degree of parliamentary involvement in the making of key foreign policy decisions? How can the two houses of Parliament contribute to such matters without compromising Canada's ability to respond swiftly and effectively to international crises? And how can Parliament participate without seeking to take on an executive role that, in our system, belongs properly with the Prime Minister and Cabinet? In this chapter we have sought to highlight the question of Parliament's role in Canadian foreign policy and to review briefly where Parliament stands today. To this end, we examine what has been done in the past and the practices of some of our allies in these matters. We conclude by suggesting some possibilities for the reform of Parliament's role.

Canada's Increasing Involvement in UN and NATO Operations

The enhanced activism of the United Nations since the Cold War has placed increased demands on member states, such as Canada, which participate regularly in UN security-related operations. Not only have the sheer number and scale of operations increased dramatically,[133] but the missions themselves now tend to be more complex and dangerous than traditional peacekeeping tasks. UN-authorized operations such as the Gulf War, the intervention in Somalia, the mission in the former Yugoslavia, and the current KFOR mission in Kosovo are a far cry from those in Suez, Cyprus and the Golan Heights. At the

[133] Since 1989, the UN has authorized more than 30 peacekeeping operations compared to a total of 17 in the previous four decades.

same time, Canadian military resources have been stretched increasingly thin due to budget cuts and downsizing.

These developments have led to calls for enhanced parliamentary oversight of military affairs. Recommendations to this effect were made by the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy in 1994 and by the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia in 1997. Yet little appears to have changed.

On the NATO side of Canada's foreign and military policy equation, the situation is no better. In 1999, Canada welcomed three new NATO allies and signed on to a new Strategic Concept for the Alliance. This consolidated and advanced NATO's evolution into a regional security organization whose area of interest now extends to the rest of Europe and the former Soviet Union. Also in 1999, as discussed earlier, Canada and the other NATO allies launched an air campaign against Yugoslavia over the situation in Kosovo. This marked the first time since the founding of the UN that Canada had participated in a foreign conflict without UN authorization. All these important military and foreign policy decisions were made solely by the Government, without a vote or debate in Parliament.

In addition to the $10 million in assistance which Canada is providing to the three new members, the new round of NATO expansion means, of course, an expansion in the scope of our collective defence obligations under Article 5 of the North Atlantic Treaty. As Professor Kim Nossal put it, NATO expansion constitutes "a formal commitment of Canadian blood and treasure in the case of an attack on our new allies . . . ."[134] In their appearances before us, both Col.(ret'd) Douglas Fraser of the Canadian Council for International Peace and Security and Professor Nossal expressed their regret over the lack of debate in the country prior to the extension of membership to the three new members.[135]

While the Alliance's new and broader regional security mandate has not been entrenched in the Treaty itself, the new Strategic Concept does constitute the Alliance's central public policy statement. And though it does not legally bind Canada to participate in any particular non-Article 5 action, such as Kosovo, it does at least suggest a moral obligation not to reject such operations out of hand.

Of course, the executive is accountable to Parliament and ultimately to the electorate for its decisions. But given the potentially far-reaching and irrevocable nature of those decisions, it seems reasonable to consider whether the generally *ex post facto* scrutiny of executive policy in this area is sufficient. After all, legislatures of other countries appear to have a greater role in foreign policy decision-making than does our Parliament. Moreover, past Canadian practice also seems to have allowed for more regular involvement of Parliament in foreign policy matters.

[134] Kim Nossal, Issue 41, p. 22.

[135] Col (ret'd) Douglas Fraser, Issue 41, p. 29; and Kim Nossal, Issue 41, p. 22.

Canadian Law and Practice

The Direct Role of Parliament

As a matter of Canadian constitutional law, the situation is clear. The Executive Government can, without parliamentary approval or consultation, commit Canadian forces to action abroad, whether in the form of a specific current operation or possible future contingencies resulting from international treaty obligations.

Under the Canadian Constitution, command of the armed forces, like other traditional executive powers, is vested in the Queen and exercised in her name by the federal cabinet acting under the leadership of the Prime Minister.[136] These executive powers include declaring war, incurring treaty obligations and the conduct of foreign affairs generally. As far as the Constitution is concerned, Parliament has little direct role in such matters.

By common law the powers of the executive government include the right to perform "acts of state," specifically to declare war, to make peace and to make and ratify treaties. However, no "act of state" can change the domestic law of Canada. For example, although the Crown can ratify a treaty, the terms of that treaty will not apply within Canada if they are contrary to prevailing Canadian law. Consequently, many treaties and international agreements – the North American Free Trade Agreement, for example – cannot be brought into effect without an Act of Parliament (or of the provincial legislatures, where the matter is within provincial jurisdiction).

Of course, Parliament, especially the House of Commons, plays an indispensable though indirect role by voting or withholding funds and by retaining or withdrawing confidence in the Government of the day. Moreover, short of an actual vote, there are other mechanisms which enable parliamentarians to hold the Government accountable for its decisions and to register their own views. These include questions to Ministers, debates on the Estimates and "take note" debates.

Parliament also has specific statutory roles in the context of certain national emergencies and with respect to the active status of the Canadian Forces. If the executive requires special powers to deal with an "international" or "war emergency," the *Emergencies Act* requires that Parliament confirm a declaration by the Governor in Council as to the existence of such an emergency.[137] The *Act* also provides that any emergency orders and regulations issued by the Governor in Council are to be tabled in Parliament within two sitting days and that the Government's exercise of its emergency powers is to be reviewed by a special joint committee of Parliament.[138]

Likewise, section 32 of the *National Defence Act* requires that Parliament (unless it is dissolved at the time) be sitting whenever any element of the Canadian Forces is placed

[136] *Constitution Act*, 1867, sections 15 and 9.

[137] *Emergencies Act*, sections 29, 39, 41 and Part VI.

[138] *Emergencies Act*, sections 61 and 62.

on "active service" by the Governor in Council, or within ten days thereafter.[139] While the *Act* does not specifically give Parliament any say in the matter,[140] the requirement may reinforce the accountability of the executive to Parliament at such times by ensuring that parliamentarians are on hand to question and challenge the Government.

Generally, however, the Government is held responsible for acts of state through its need to retain the confidence of the House of Commons. When the House has shown that it does not have such confidence, the Government must either resign or bring on an election.

The ultimate test of confidence is the willingness of the House of Commons to do the Government's supply business. Under section 106 of the *Constitution Act, 1867*, only Parliament can authorize the expenditure of money from the Consolidated Revenue Fund. *Appropriation Acts* are now usually introduced four times in each fiscal year, thus ensuring that Parliament has frequent opportunities to express its views in this way.

In 1999-2000 money was allocated specifically for the Kosovo mission and for the East Timor mission.[141] It can thus be argued that the relevant *Appropriation Acts* for that financial year represent the support of Parliament for Canada's participation in both the Yugoslavia-Kosovo campaign and the East Timor mission.

Comparisons

Past Canadian Practice

Earlier this century, it appeared as if Parliament would be assured a formal role in approving key foreign policy actions. Canada only began to achieve formal autonomy in international affairs at the end of the First World War. But already in 1923, Prime Minister W. L. Mackenzie King declared that only Parliament should ultimately decide on Canadian participation in foreign conflicts.[142]

In 1926, Prime Minister King made a similar pledge with respect to treaty obligations, moving a resolution which was passed unanimously by the House of Commons:

---

[139] R.S.C. 1985, c. N-5. Section 31 (1) of the *National Defence Act* enables the Governor in Council to place the Canadian Forces, or any element thereof, on active service whenever "it appears advisable to do so" by reason of an emergency or for the defence of Canada, or "in consequence of any action taken by-Canada under the United Nations Charter, the North Atlantic Treaty or any other similar instrument for collective defence that may be entered into by Canada."

[140] Active service status is not a prerequisite to the deployment of military forces within or outside of Canada, or to the liability of Canadian Forces members to serve. Active service status does, however, have implications for soldiers in terms of coverage for benefits under the *Canadian Forces Superannuation Act*; the timing of release from the forces; the application of the Code of Service Discipline to reserve members in certain circumstances; and the applicability or aggravation of certain military offences.

[141] For example, in Supplementary Estimates (A) see: Citizenship and Immigration, Votes 1 and 10; Foreign Affairs and International Trade, Votes 1, 5, and 20; National Defence, Votes 1 and 5.

[142] House of Commons, Debates, 1 February 1923, p. 33.

> This House . . . considers further that before His Majesty's Canadian Ministers advise ratification of a treaty or convention affecting Canada, or signify acceptance of any treaty, convention or agreement involving military or economic sanctions, the approval of the Parliament of Canada should be secured.[143]

At the outbreak of World War Two, Prime Minister King ensured that Parliament debated and passed a resolution in favour of Canada's entry into the war against Germany, before having the formal declaration of war issued in September 1939.

As for major treaty commitments, both the Charter of the United Nations in 1945 and the North Atlantic Treaty of 1949 were submitted to Parliament for debate and approval prior to their ratification by the executive. Parliament was similarly involved in debating and pre-approving the government's ratification of subsequent protocols to the North Atlantic Treaty which provided for the admission to of Greece and Turkey in 1952 and of Germany in 1955.[144]

Since the early 1950s, however, the involvement of Parliament in the decision to dispatch Canadian troops to foreign conflicts has been sporadic. Parliament has sometimes been consulted (e.g., Cyprus, the Persian Gulf and Somalia) and sometimes not (e.g., Korea, Zaire and Kosovo).

Some argue that this is unnecessary in many cases, since Canada's participation in all UN-authorized operations, from Korea to East Timor, flows directly from our membership in the UN and ratification of the UN Charter, which Parliament approved in October 1945. However, strictly speaking, Canada was not obliged by its ratification of the UN Charter or UN membership to contribute armed forces to any of these operations.

As we have already noted, the NATO bombing campaign against Yugoslavia over Kosovo in 1999 was not authorized by the UN, nor does it fall within the obligations of the North Atlantic Treaty. It does not appear that Canada's participation in that conflict can be directly traced to any previous treaty commitment, let alone one which has been sanctioned by Parliament.

Parliament's role in scrutinizing international agreements has suffered a similar fate. The 1958 North American Air Defence (NORAD) Agreement, and subsequent renewals of that agreement, were not submitted to Parliament for approval. NORAD was based on an executive agreement between the Canadian and American governments which did not require ratification and which, therefore, was seen to fall outside the practice enunciated by the King government.

But even where formal treaties requiring ratification have been used, the practice in Canada of securing prior parliamentary approval seems to have fallen into disuse. Parliament played no role in Canada's ratification of protocols to the North Atlantic

---

[143] House of Commons, Debates, 21 June 1926, pp. 4758-59.

[144] In contrast to the paucity of debate, and the complete absence of a parliamentary resolution, on the accession to NATO of Poland, the Czech Republic and Hungary in 1999, the debates in the House of Commons on German membership occupy almost 200 pages in Hansard.

Treaty approving the admission to NATO membership of Spain in 1982 and of Poland, the Czech Republic and Hungary in 1999. Even the long-standing practice of tabling international agreements in Parliament has been abandoned. This practice at one time extended to a wide variety of agreements, including those not in treaty form and even final communiqués from international meetings, such as those of the North Atlantic Council.

Thus, with the possible exception of a declaration of war, Canada has not established any conventional role for Parliament in approving participation in external military operations or Canada's international treaty commitments. Moreover, on the specific question of prior parliamentary approval of overseas deployments of Canadian forces, Opposition motions and Private Members' initiatives to this effect have been consistently defeated. The Committee considers this situation unacceptable; Parliament should always be consulted on important international treaties and when Canadian troops are deployed abroad.

The Situation in Other Countries

It seems that most of our major allies have a greater formal role for their legislatures in the scrutiny of key foreign policy decisions. NATO members such as France, Germany, Denmark, Italy and the United States all have a constitutional requirement for legislative approval of certain categories of treaties prior to ratification. Also, in the United States and much of continental Europe, it is the legislature, either alone or in conjunction with the executive, that declares war. Moreover, and perhaps of greater significance today, both the United States and Denmark have legal requirements that the legislature approve external deployments of military forces, whether or not there is a declared war, except in response to an attack.[145]

In many countries, however, the role of the legislature has been eroded by the trend in recent decades towards less formal international agreements. The United States Congress has taken some modest steps to reassert itself in such cases. In 1972, Congress passed the Case-Zablocki Act, which requires the Secretary of State to transmit to Congress the text of "any international agreement, other than a treaty, to which the United States is a party" within 60 days of the agreement's entry into force in respect of the U.S. While this does not give Congress any direct role in approving such non-treaty agreements, it does keep the members informed of such developments and helps ensure a certain level of scrutiny of the executive's conduct of foreign relations.

In Canada and other countries whose systems are based on the Westminster model, treaties may be used to guide legal interpretation but do not constitute or affect domestic law unless implemented in statutory form through Parliament. Nevertheless, in a number of other such systems, efforts have been made to entrench a role for Parliament in the treaty-making process. In the United Kingdom itself, a convention known as the

[145] United States Code, Title 50, Sections 1541, 1542, 1544 and 1547 (the *War Powers Act* of 1973); and Article 19(2) of the Danish Constitution.

"Ponsonby" rule has, since the 1920s, required that international agreements requiring ratification be placed before both Houses of Parliament at least 21 days before ratification. There is also a long-standing practice in the UK of seeking parliamentary approval for controversial or important treaties, even where ratification is not required.

In 1996, Australia implemented reforms to its treaty-making process which sought to directly and formally involve parliamentarians in the scrutiny of international agreements. The main elements of this reform are:

- a requirement for the tabling of treaties in Parliament at least 15 sitting days before binding action is taken;
- preparation and tabling in Parliament of a "National Interest Analysis" for each treaty; and
- establishment of a Joint Standing Committee on Treaties with a mandate to review and report on proposed treaty actions.[146]

Possibilities of an Enhanced Role for Parliament

As noted above, the primary means by which Parliament can play a role in Canada's foreign and defence policy is through Supply and Confidence. However, while this is theoretically correct, it is not really an answer to the policy question of how and whether Parliament's role in overseeing should be strengthened.

For one thing, denying funds to the Government and withdrawing confidence are rather blunt instruments for expressing dissenting views on such issues. Moreover, the opportunities for scrutiny and dissent that are offered by the Supply process cannot always be used in an effective or timely fashion. In the case of Kosovo, for example, it was only in November 1999, five months after the action had ended, that Parliament had an opportunity to vote funds expressly earmarked for that operation.

Creating a formal role for the two Houses of Parliament in the scrutiny or approval of international agreements would seem to offer a relatively uncontroversial way of enhancing parliamentary oversight of foreign policy. Such a move would, after all, merely restore past Canadian practice.

As a first step, it would seem logical to restore the tabling requirement for treaties and other international agreements. Beyond that, consideration could be given to establishing a requirement that new international agreements be studied by a committee of one or both houses before binding action is taken, as has been done in Australia, and perhaps even that the more important agreements be approved by resolution.

But whatever approach is taken to re-involving Parliament in the treaty process, care should be taken to ensure that the selection of international agreements for parliamentary study or approval is based on the substance and content of such agreements, rather than their form. In this regard, it is especially important that agreements affecting Canada's

[146] Commonwealth of Australia, *Review of the Treaty-Making Process*, Canberra, August 1999.

international security commitments be among those which are subject to parliamentary study or approval. This is not just because of the inherent importance of such issues, but also because they might not otherwise come before Parliament as they generally do not require implementing legislation.

We believe that when Canadian military personnel are to be put in harm's way there should be, at the very least, a full and informed debate in Parliament at the earliest opportunity. This might not involve a vote but it should require the government to lay out all the factors affecting the decision: the circumstances of the operational area, an assessment of the risk involved, the military resources available, and so on.

In addition, the Government should obtain the express concurrence of both houses of Parliament whenever Canadian forces are to be deployed abroad in circumstances where they are likely to become involved in hostilities. As with the War Powers Resolution in the United States, any such requirement would have to preserve the ability of the executive to act in advance of a resolution, where circumstances dictated, or without a resolution altogether where Canada was attacked or was the subject of a declaration of war.

While the requirement of an explicit and timely vote in Parliament on external military action may ultimately be deemed undesirable or infeasible on policy or procedural grounds, the idea should not be rejected out of hand as being incompatible with Canadian parliamentary democracy. Indeed, such a practice could have salutary effects in terms of enhancing both the involvement of parliamentarians in foreign and military affairs and the democratic legitimacy of such decisions.

Conclusions and Recommendations

One of the key questions the Committee asked itself from the beginning concerned the role of Parliament in determining Canada's approach to international commitments and in particular to intervention in conflicts occurring within a state.

Parliament clearly has an important role to play in such issues. This is especially so in the modern era when public debate does matter, and when Canadians want to see their representatives in both Houses of Parliament addressing the vital issues of international security that affect Canada.

Canadians want to be informed, and they want to participate in shaping policy that affects their country's role in the world. If Canada is to meet its security obligations in the fast-changing international environment, the government must be ready to spell out what is meant by "human security" and what Canada should be prepared to do as a nation to support our commitment to global security and human development.

The Senate and House of Commons represent Canadians. A parliamentary debate is both the easiest and the most appropriate way to sound out their views on vital issues of national security.

Successive Canadian governments have, over several decades, been inconsistent in consulting the Senate and House of Commons on issues of foreign policy. Too often they have failed to consult on the occasions when the Canadian Forces have been committed to peacemaking operations overseas. This failure to consult and engage Parliament does not reflect the conventions of parliamentary government elsewhere; indeed, many other democracies with British constitutional traditions have institutionalized practices of consultation and approval on these matters that Canada would do well to emulate.

Committee members also noted that Parliamentarians themselves have not been as active as they might in seeking involvement in international issues. While there have been notable exceptions, members of the two Houses have, generally speaking, not fully utilized the opportunities already available to express their views on these matters.

Committee members considered that it would be particularly helpful to have the Estimates of the Department of Foreign Affairs and International Trade, and those of the Department of Defence, reviewed annually by the Committee. This would give Senators the opportunity to review with Ministers and officials the kinds of issue addressed in the present Report.

Recommendations

12) **That Parliament have a direct role in the review of important international agreements (such as those relating to NATO expansion), wherever possible being consulted prior to binding action being taken by the Government.**

13) **That both Houses of Parliament have the opportunity to debate and approve at the earliest possible moment Canadian participation in any military intervention or external conflict situation, including peacekeeping and peacemaking missions, with the Government clearly spelling out Canada's interest in the situation and the scope of Canadian involvement.**

14) **That, within the next year, Parliament debate major aspects of Canada's foreign and security policy, including:**

- **Canada's future participation in peacekeeping operations as a member of the UN and NATO;**
- **the implications of the European Security and Defence Identity; and**
- **the meaning and implications of the concept of Human Security as a pillar of Canadian foreign policy.**

15) **That the Main Estimates of the Department of Foreign Affairs and International Trade and those of the Department of National Defence be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs for review.**

Chapter IX: A Final Word

The Committee is convinced that Canada's role in the new international security environment must be supported by a full awareness of the connections among:

- the changing roles of NATO and the UN in international security;
- the changing nature of peacekeeping and peacemaking;
- the emergence of new concepts such as "human security" as cornerstones of Canadian policy; and
- the evolution of the European Security and Defence Identity.

Only a full appreciation of these new realities will enable Canada to sustain an effective, relevant foreign and defence policy, one that will carry the political and fiscal support of Canadians.

The Committee is also convinced that Parliament, on behalf of Canadians generally, should play a larger role in discussing the options and implications associated with Canada's contributions to international security.

This report has raised a number of questions of vital importance to Canada's foreign policy, relating in particular to:

- the justification for the Kosovo intervention;
- the need to provide a solid foundation for the concept of human security in Canada's foreign policy;
- the implications of the ESDI for NATO and for Canada's role in the Alliance; and,
- the need to strengthen Parliament's role in the oversight of Canada's foreign policy and military activities abroad, whether under UN or NATO auspices.

These issues deserve to be addressed by the Government thoughtfully and in detail but without undue delay. The members of the Committee look forward to further dialogue on all these matters.

Recommendation

16) That the Minister of Foreign Affairs respond to this report within six months of its being tabled in the Senate.

Appendix 1: Glossary

EAPC: Euro-Atlantic Partnership Council

The body which oversees the development of dialogue, cooperation and consultation between NATO and its Cooperation Partners and provides the practical basis for cooperation and consultation between its individual member countries and the Alliance. The EAPC superseded the North Atlantic Cooperation Council in 1997. The status of the EAPC is that of a joint consultative forum that facilitates cooperation on political and security issues between NATO and its Partners – those involved in the Partnership for Peace initiative but who are not full members of NATO.

ESDI: European Security and Defence Identity

A European initiative designed to provide a genuine European military capability without duplicating the command structures, planning staffs and military assets and capabilities already available within NATO. This initiative was seen as responding both to the European wish to develop a Common Foreign and Security Policy, and to the need for a balanced partnership between the North American and European member countries of the Alliance.

EU: European Union

The European Union was established on the basis of the Treaty of Rome signed on March 25, 1957. At the Maastricht European Council on December 9 and 10, 1991, the Heads of State and Government adopted a Treaty on Political Union and a Treaty on Economic and Monetary Union. The Treaty came into force following ratification by all parties, on November 1, 1993. The EU is the world's largest trade entity and one of the largest providers of funds for the developing countries.

NACC: North Atlantic Cooperation Council

Forerunner to the Euro-Atlantic Partnership Council, the NACC was established in 1991 as a forum for security discussions between NATO members and their former adversaries.

NATO: North Atlantic Treaty Organization

The North Atlantic Treaty was signed in Washington in April 1949 and created an Alliance for collective defence as defined in Article 51 of the United Nations Charter. The treaty is of indefinite duration and today links 17 European nations with the United States and Canada. The Alliance was established as a counter to the post-war Soviet threat but following the end of the Cold War it evolved to encompass broader objectives.

NORAD: North American Aerospace Defense Command

A bilateral defence arrangement between the United States and Canada. NORAD has been the cornerstone of Canada-U.S. defence co-operation since its formal inception on May 12, 1958. The original purpose of the agreement was to provide air defence against long-range Soviet bombers. That role expanded during the Cold War to include deterrence and early warning of missile attacks. "Aerospace" replaced "air" in 1981.

OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe

Formerly known as the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), the OSCE was initially a political and consultative process involving participating states from Europe, Central Asia and North America. It became an organization in January 1995. Launched in 1972, the CSCE process led to the adoption of the Helsinki Final Act in 1975. This document encompassed a wide range of standards for international behaviour and commitments governing relations between participating states, measures designed to build confidence between them, especially in the politico-military field, respect for human rights and fundamental freedoms, and cooperation in economic, cultural, technical and scientific fields.

Peace-building

Post-conflict action to identify and support measures and structures which will solidify peace and build trust and interaction among former enemies, in order to avoid a relapse into conflict. A component of peace-building is peace-implementation, which is the deployment of an international military presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, to implement the military provisions of a peace agreement. These operations are carried out under Chapter VII of the UN Charter; troops are more heavily armed than traditional peacekeepers and are authorized to use force beyond self-defence.

Peace-enforcement

Operations carried out to restore peace between belligerent parties who do not all consent to intervention and who may be engaged in combat activities. These operations are carried out as a provisional measure under Chapter VII, Article 40 of the UN Charter. Troops are heavily armed and authorized to use force beyond self-defence. Peace-enforcement is distinct from enforcement under Chapter VII, Article 42 of the Charter, which deals with acts of aggression.

Peacekeeping

The deployment of an international presence in the field, hitherto with the consent of all parties concerned, normally involving UN military and/or police personnel and frequently civilians as well. These operations are carried out under Chapter VI of the UN Charter; troops are lightly armed and are authorized to use force only in self- defence.

Peacemaking

Action to bring hostile parties to a negotiated agreement through diplomacy, mediation, and such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the UN Charter.

PfP: Partnership for Peace

A major initiative introduced by NATO in 1994 to enhance stability and security throughout Europe. The invitation was addressed to states participating in the North Atlantic Cooperation Council (NACC) and those in the Conference for Security and Cooperation in Europe (CSCE) and has been accepted by 27 countries. The Partnership for Peace initiative enables practical military cooperation to be developed in accordance with the different interests and possibilities of participating countries. The program aims at enhancing respective peacekeeping abilities and capabilities through joint planning, training, training and exercises, and by so doing increasing the interoperability of the Partner country's military forces with those of NATO. It also facilitates transparency in national defence planning and budgeting processes and in the democratic control of defence forces.

PJC: Permanent Joint Council (NATO-Russia)

Part of the "Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation," signed in Paris on May 27, 1997 by the Secretary General of NATO and the Heads of State and Government of the North Atlantic Alliance, and by the President of the Russian Federation. The Council is the venue for consultations, cooperation and, wherever possible, consensus building and joint decisions on a broad range of political or security related matters.

RMA: Revolution In Military Affairs

A major change in the nature of warfare brought about by advances in military technology that, combined with dramatic changes in military doctrine and organizational concepts fundamentally alter the character and conduct of military operations.

USSR: Union of Soviet Socialist Republics

The name of the former Soviet Union.

Warsaw Pact

A military alliance between the former Soviet Union and its East European satellite states.

WEU: Western European Union

Established in 1954, the WEU today includes 10 European countries – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom. It has a Council and Secretariat based in Brussels and a Parliamentary Assembly in Paris. The WEU has its origins in the Brussels Treaty of Economic Social and Cultural Collaboration and Collective Self Defense of 1948, signed by Belgium,

France, Luxembourg, the Netherlands and the United Kingdom. With the signature of the North Atlantic Treaty in 1949, the exercise of the military responsibilities of the WEU was transferred to NATO. Under the Paris Agreement of 1954, the Federal Republic of Germany and Italy joined the WEU. The WEU was reactivated in 1984 with a view to developing a common European defence identity.

Appendix 2: Witnesses

Second Session, Thirty-Sixth Parliament

Nov. 30, 1999	The Honourable Lloyd Axworthy, P.C., M.P. Minister of Foreign Affairs and International Trade. The Honourable Arthur C. Eggleton, P.C., M.P. Minister of National Defence. *From the Department of Foreign Affairs and International Trade:* Paul Heinbecker, Assistant Deputy Minister (Portfolio: Global and Security Policy); Patricia Fortier, Director, Regional Security and Peacekeeping Division. *From the Department of National Defence:* Vice-Admiral Gary L. Garnett, Vice-Chief of the Defence Staff; Lieutenant-General Ray Henault, Deputy Chief of the Defence Staff; Colonel W. Semianiw, Director Peacekeeping Policy.
Nov. 2, 1999	*From the University of Calgary:* Professor Donald Barry.
Oct. 26, 1999	*From the Department of Foreign Affairs and International Trade:* Mr Joseph Caron, Assistant Deputy Minister (Portfolio: Asia Pacific and Africa); Mr Paul Meyer, Director General, International Security Bureau. *From the Department of National Defence:* Colonel Walter Semianiw, Director, Peacekeeping Policy; Colonel Walter Natynczyk, J3 Operations. *From the Canadian International Development Agency:* Mr Ted Langtry, Director General, Indonesia, Philippines and South Pacific Programme. *From the Institut québécois des hautes études internationales / Université Laval:* Professor Albert Legault

MISSION OF INQUIRY TO THE UNITED STATES, WASHINGTON / NEW YORK (NOVEMBER 3-6, 1999)

WASHINGTON:

From the Canadian Embassy in Washington:
Mr Jon Allen, Minister-Counsellor (Political);
Rear Admiral F. Wayne Gibson, Chief of Staff (Liaison), Canadian Forces, Washington;
Mr John Higginbotham, Minister (Political).

From the Center for Political and Strategic Studies:
Ms Susan Eisenhower, President.

From the Center for Strategic and International Studies, National Defense University:
Mr Stephen Cambone, Research Director.

From the Office of the Deputy Defense Secretary:
Mr James Roberts, Director, NATO Policy.

From the Office of European Political and Military Affairs:
Mr Robert Simmons, Special Advisor, NATO Affairs.

NEW YORK:

From Canada's Permanent Mission:
Ambassador Robert R. Fowler, Permanent Representative of Canada to the United Nations;
Colonel Michael Snell.

From the United Nations:
Her Excellency Ms Patricia Durrant, Permanent Representative of Jamaica;
His Royal Highness Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, Permanent Representative of Jordan;
Brigadier-General John Nickie Musonda, Minister-Counsellor, Permanent Zambian Mission;
Dr Jelena Grčić Polić, Deputy Permanent Representative of Croatia;
Mr Alioune Diagne, Minister-Counsellor, Permanent Senegalese Mission;
Mr David Jackman, QuakerUnited Nations Office;
Mr Chris Coleman, Peacekeeping;
Lieutenant-General Fraticelli, Italy, Military Advisor;
Mr Bernard Miyet, France, Undersecretary General, Peacekeeping.

From the International Peace Academy:
Ambassador John Hirsch, Vice-President.

First Session, Thirty-Sixth Parliament

June 9, 1999	*As an individual:* Dr Gwynne Dyer.
June 8, 1999	*As panel members:* Mr Alex Morrison, President, Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre; Mr Paul Larose-Edwards, Executive Director, CANADEM. Mr Kim Richard Nossal, Department of Political Science, McMaster University; Mr Doug Fraser, Executive Director, Canadian Council for International Peace and Security.
June 2, 1999	*As panel members:* Professor David Bercuson, Director, Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary; Professor Denis Stairs, Department of Political Science, Dalhousie University.
June 1, 1999	*As an individual:* Major-General (Rtd) Lewis MacKenzie; Professor Stephen Scott, Faculty of Law, McGill University.
May 26, 1999	*From the Canadian Forces Joint Headquarters:* Colonel Jim Calvin, Chief of Staff Sergeant Tom Hoppe; Sergeant Jake McIndoe. *As an individual:* Professor Irwin Cotler, Faculty of Law, McGill University.
May 12,1999	*From the University of Toronto:* Michael Bliss, professor of history; Robert Bothwell, professor of history, Trinity College.
May 11, 1999	*From Kansas State University:* Professor Dale Herspring, Department of Political Science
May 4-5, 1999	*From the Department of Foreign Affairs and International Trade:* Mr Paul Meyer, Director General, International Security Bureau; Mr Charles Court, Deputy Director, IDR Division, NATO Section; Mr Patrick Wittmann, Deputy Director, UN Security Council Affairs Section.

From the Department of National Defence:
Rear Admiral Bruce MacLean, Director General, International Security Policy;
Lieutenant-Colonel Don Craig, NATO Policy Directorate.

April 14, 1999 — *From Carleton University::*
Professor David Long, School of International Affairs.

MISSION OF INQUIRY TO LONDON; PARIS, BONN AND BRUSSELS (JUNE 21-JULY 2, 1999)

LONDON:
Air Marshal Sir Timothy Garden

From the Institute for Strategic Studies:
Dr Gordon Adams, Deputy Director;
Mr Terence Taylor, Assistant to the Director;
Mr Gilles Andréani.

Hon. Tony Lloyd, MP,
Minister of State for Foreign and Commonwealth Affairs;

From the Centre for Defence Studies:
Professor Michael Clark.

From the House of Commons:
Rt. Hon. Tom King;
Mr Bruce George, MP;
Mr Crispin Blunt, MP;
Mr Julian Brazier, MP;
Mr Harry Cohen, MP.

From the Royal Institute of International Affairs:
Mr William Hopkinson, International Security Program.

From Jane's:
Mr Paul Beaver.

PARIS:

From the Canadian Embassy to France:
Ambassador Jacques Roy;
Mr Ian McLean, Minister Plenipotentiary.

From the Assembly of the Western European Union:
Mr Luis Maria de Puig, Deputy (Spain).

From the Institut des relations internationales et stratégiques:
Mr Pascal Boniface, Director

From the Assemblée nationale:
Mr Jean-Bernard Raimond, Vice Chair, Foreign Affairs Committee;
Mr Pierre Lellouche, Secretary, Defence Committee.

From the Institut français des relations internationales:

Ms Nicole Gnessotto, Director's Chargée de Mission and incoming Director of the Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale.

From the Defence Ministry:

Mr Henri Zipper de Fabiani, Deputy Director, Strategic Affairs.

BONN:
From the Canadian Embassy to Germany:
Ambassador Gaëtan Lavertu;
Mr Philip Somerville, Deputy Chef de Mission .

From the Foreign Ministry:
Mr Ludger Volmer, Minister of State for Foreign Affairs;
Dr Scharioth, Director General, International Security and North American Relations.

From the Bonn International Centre for Conversion:
Dr Herbert Wulf, Director

From the Federal Institute for Eastern and International Studies:
Dr Heinrich Vogel, Director

From the Konrad-Adenauer Foundation / CDU:
Dr Karl-Heinz Kamp

From the University of Bonn:
Dr Dietmar Herz, Political Science Department.

From the Bundestag:
Mr Hans-Ulrich Klose, Chair, Foreign Affairs Committee.

From Parliament:
Dr Norbert Wieczorek, Deputy,
Dr Maria Boehmer, Deputy;
Mr Siegfried Hornung, Deputy;
Ms Angelika Beer, Deputy;
Mr Paul Breuer, Deputy.

From the Defence Ministry:
Ms Brigitte Schulte, Minister of State;
Admiral Klaus-Peter Hertz, Director of the Armed Forces;
Lieutenant-Colonel Benekikt Freiherr von Andrian-Werburg, Department of Military and Political Affairs, Canadian Relations.

From the Federal Bureau of External Affairs:
Mr Karsten D. Voigt, Coordinator, German-American Cooperation.

BRUSSELS:
From the Canadian Embassy to the European Community:
Ambassador Jean-Pierre Juneau.

From the Canadian Delegation to NATO:
Ambassador David Wright, Permanent Representative of Canada;
Vice-Admiral James A. King, Canadian Military Representative;
Mr Robert McRae, Deputy Permanent Representative;
Colonel William Morton, Deputy Military Representative;
Ms Jillian Stirk, Policy Advisor;
Mr Ted Whiteside, Defence Advisor;
Ms Isabelle Poupart, Second Secretary.

From NATO General Headquarters:
His Excellency Mr Javier Solana, Secretary General;
Admiral Guido Venturoni, Chair, Military Committee;
Dr Bernie Goetze, Executive Undersecretary;
Mr Jean-Pierre Ollivier, Chief, Planning and Publications;
Dr Isabelle François, Defence and Cooperation Directorate;
Mr James Appathurai, Policy Planning and Speeches;
Lieutenant-Colonel Paul Savereux, Military Assistant, CMC;
Lieutenant-Colonel Patrick Renaud, Intelligence and Alerts.

THE SENATE LE SÉNAT

La « nouvelle » OTAN et l'évolution du maintien de la paix : conséquences pour le Canada

Rapport du
Comité sénatorial permanent
des affaires étrangères

Président
L'honorable Peter Stollery

Vice-président
L'honorable Raynell Andreychuk

Avril 2000

LISTE DES MEMBRES

L'honorable Peter Stollery, *président (depuis novembre 1999)*

L'honorable John B. Stewart, président (jusqu'en novembre 1999)

L'honorable Raynell Andreychuk, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Norman Atkins
Roch Bolduc
*Bernard Boudreau, c.p. (ou Dan Hays)
Pat Carney, c.p.
Eymard G. Corbin
Pierre De Bané, c.p.
Consiglio DiNino
Jerahmiel Grafstein
Rose-Marie Losier-Cool
* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)
Nick Taylor

* Membres d'office

Les honorables sénateurs Beaudoin, Christensen, Finnerty, Forrestall, Graham, Johnson, Kenny, Lewis, Mahovlich, Meighen, Milne, Perry, Poy, Prud'homme, Robertson, Roche, Rompkey, Spivak et Whelan, faisaient partie du Comité ou ont participé aux travaux de la présente étude.

Line Gravel
Greffière du Comité

ORDRE DE RENVOI

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 2 mars 2000.

L'honorable sénateur Stollery propose, appuyé par l'honorable sénateur Cook,

Que par dérogation aux ordres adoptés par le Sénat le jeudi 14 octobre 1999, le mercredi 17 novembre 1999 et le jeudi 16 décembre 1999, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, autorisé à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada : 1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et 2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie, soit habilité à présenter son rapport final au plus tard le 14 avril 2000;

Que le Comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenus dans son rapport final, et ce jusqu'au 28 avril 2000; et

Que le Comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

Avant-propos

Lorsque la guerre froide a effectivement pris fin en 1989, l'OTAN existait depuis quarante ans. Pendant toutes ces années, son rôle a consisté à protéger l'Europe occidentale contre une possible agression des pays du Pacte de Varsovie. La menace se faisant désormais moins pressante, l'Alliance a dû soudainement se trouver une nouvelle raison d'être. Dès la fin des années 90, non seulement l'OTAN s'était-elle donnée une nouvelle mission de maintien de la paix très différente de son rôle initial de défense collective, mais elle avait accueilli dans ses rangs certains de ses ex-adversaires. Ces changements correspondent à une transformation de ce qui constitue la principale menace à la sécurité mondiale. Depuis la fin de la guerre froide, les troubles internes et les guerres civiles ainsi que la menace pour la paix posée par le terrorisme et par les États parias sont devenus gravement préoccupants. De même, les motifs humanitaires retiennent beaucoup plus l'attention lorsque vient le temps de justifier les interventions de l'ONU et même celles de l'OTAN. Parallèlement, l'Union européenne a continué à prendre de l'ampleur en tant qu'entité politique et économique. C'est ainsi qu'est né le concept de l'Identité européenne de sécurité et de défense.

Dans ce contexte, le Sénat a adopté une résolution le 26 mars 1999 portant « que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, la fin de la guerre froide et l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie ».

Pour s'acquitter de son mandat, le Comité a tenu des audiences à Ottawa de même qu'une série d'entrevues dans les capitales européennes, au siège des Nations Unies à New York, et à Washington (D.C.). À cet égard, nous remercions tous les témoins pour leurs précieux conseils, et nous sommes particulièrement reconnaissants aux ambassadeurs du Canada en poste dans les villes où nous nous sommes rendus pour l'aide qu'ils nous ont fournie et pour l'appui précieux et éclairé de leur personnel.

De plus, nous avons été soutenus par un personnel de recherche compétent et diligent, notamment par MM. Peter Berg, Wolfgang Koerner, David Goetz et David Murphy, et avons bénéficié de l'aide inestimable de MM. Jim Mitchell et Nigel Chippindale, du Sussex Circle, pour la rédaction du rapport. Comme toujours, le Comité a pu compter sur la compétence du personnel du Bureau de la traduction, soit Mmes Dominique March, Marielle Papineau et Huguette Pellerin et M. Paul-André Gravelle, traducteurs, et Mme Yolande Guibord, réviseure. Enfin, nous sommes grandement redevables à la greffière du Comité, Mme Line Gravel, de son efficacité et de son soutien indéfectible ainsi que son adjointe administrative Louise Archambeault.

L'essentiel de l'étude a été menée sous la direction du sénateur John B. Stewart, ex-président du Comité. Même après sa retraite en novembre 1999, celui-ci a continué à nous faire profiter de ses précieux conseils. Son savoir et son dévouement exceptionnels manqueront au Comité.

Peter Stollery, président

Table des matières

Introduction **1**

Contexte de l'étude 1
La démarche du Comité 3

Chapitre II : Le Canada et l'« ancienne » OTAN **5**

La nature de l'OTAN durant la guerre froide 5
L'expérience du Canada dans l'« ancienne » OTAN 8
Conclusions 12

Chapitre III : La « nouvelle » OTAN **15**

La fin de la guerre froide 15
Refaçonner l'OTAN 16
Le nouveau concept stratégique 19
L'OTAN et l'Union européenne 21
L'élargissement de l'OTAN 22
Considérations futures pour le Canada et l'OTAN 23
Conclusions et recommandations 23

Chapitre IV : La « nouvelle » OTAN – Questions d'ordre juridique **27**

La légalité des opérations « hors zone » 28
La légalité des opérations ne découlant pas de l'article 5 28
La légalité de l'approche unilatérale et les solutions de rechange 34
Conséquences globales 35
Conclusions et recommandations 36

Chapitre V : Le Kosovo **39**

Historique du conflit 40
La réaction de l'OTAN : opération Force alliée 42
Les suites 44
Réflexions et considérations 45
Conclusions 52

Chapitre VI : La sécurité humaine et le nouveau maintien de la paix **55**

Le Canada et le concept de sécurité humaine 55
Le nouveau maintien de la paix 57
Prendre la sécurité humaine comme point de départ de la politique 60
Conclusions et recommandations 61

Chapitre VII : L'Identité européenne de sécurité et de défense **65**

L'évolution de l'IESD 65
Un rôle permanent pour les États-Unis 71
Les conséquences pour le Canada 73
Conclusions et recommandations 73

Chapitre VIII :Le Parlement et les engagements militaires du Canada 75
Participation accrue du Canada aux opérations de l'ONU et de l'OTAN 75
Le droit et la pratique au Canada 77
Comparaisons.....79
La possibilité d'un rôle accru pour le Parlement 81
Conclusions et recommandations 83

Chapitre IX : Le mot de la fin.....85

ANNEXE I :GLOSSAIRE 87

ANNEXE : TÉMOINS 91

Introduction

La présente étude a été entreprise en avril1999 par le Comité sénatorial des affaires étrangères. Conformément au mandat qui lui avait été confié par le Sénat[1], le Comité s'était fixé deux objectifs qui peuvent brièvement se résumer de la façon suivante :

déterminer l'impact du nouveau mandat et de la nouvelle composition de l'OTAN sur le rôle du Canada au sein de l'Alliance;

déterminer quel devrait être le rôle du Canada dans les futures missions de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU ou de l'OTAN.

Ces objectifs ont guidé le Comité tout au long de ses travaux, mais notre perception des enjeux a évolué au fur et à mesure que l'étude avançait.

Contexte de l'étude

Lorsque le Comité a commencé ses travaux, il était entendu qu'aucun examen approfondi de la politique du Canada à l'égard de l'OTAN ne s'imposait. Avec ses 50 ans d'existence, l'OTAN était l'une des alliances les plus efficaces jamais formées pour la sécurité, et les mérites du maintien de la paix en tant que vocation de sécurité pour le Canada nous apparaissaient inattaquables.

Nos hypothèses peuvent s'expliquer en partie par le fait que le Canada a entrepris des examens importants de sa politique étrangère et de sa politique de défense il y a quelques années à peine. Ces examens ont été menés en 1993-1994 par deux comités mixtes spéciaux du Sénat et de la Chambre des communes, dont faisaient partie plusieurs de nos membres actuels. Dans l'examen de la défense, on ne remettait pas sérieusement en question la participation du Canada à l'OTAN et, sauf pour une réduction de l'effectif et quelques fermetures de bases et de quartiers généraux, le rôle des Forces canadiennes demeurait essentiellement inchangé. Du côté de la politique étrangère, on estimait en général qu'après l'effondrement de l'Union soviétique, le Canada devait tendre la main aux anciennes républiques soviétiques et aux pays du Pacte de Varsovie. C'est pourquoi l'on a axé les efforts davantage sur des notions plus générales de sécurité mondiale que sur la sécurité militaire et que l'on a recommandé de maintenir la « tradition multilatérale » du Canada.

De plus, les événements en arrière-plan de notre étude actuelle n'étaient pas encore entièrement compris à l'époque des deux examens en question. En fait, certains étaient tout juste en train de se dérouler, notamment les tristes expériences en Somalie et au Rwanda, qui sont d'une importance toute particulière pour les Canadiens. On se souviendra que, dans le premier cas, des crimes avaient été commis par nos propres soldats, et dans le second, un commandant canadien compétent et bien intentionné n'avait pu disposer des pouvoirs et des ressources nécessaires pour mettre fin à un horrible massacre. Le premier événement suscitait des interrogations sur le commandement et le

[1] Voir l'avant-propos.

leadership dans les Forces canadiennes, le second révélait de graves lacunes, des incuries même, dans les institutions des Nations Unies.

Cela n'a pas empêché la plupart des Canadiens de continuer à croire au maintien de la paix et à y voir une mission toute indiquée pour les Forces armées canadiennes. Ainsi, aux yeux des Canadiens, le meurtre de Shidane Arone en Somalie est une tragique anomalie dans le comportement des troupes canadiennes. Quant aux événements du Rwanda, beaucoup y ont vu le résultat malheureux des actes d'une institution internationale dépassée par une situation qu'elle ne pouvait ni prédire ni maîtriser.

Les événements des Balkans ont confirmé la principale leçon de ceux du Rwanda, soit que l'inertie bureaucratique, les priorités politiques divergentes et l'absence de volonté politique peuvent être tout aussi meurtrières que n'importe quelle arme sur le champ de bataille[2]. Contrairement à la situation du Rwanda, où les faits nous étaient communiqués au compte-gouttes, le « facteur CNN »[3] nous rendait immédiatement accessibles les conflits en Bosnie et au Kosovo, même s'il ne permettait pas toujours de les comprendre. Le conflit au Kosovo, qui se déroulait au moment même où se tenaient les audiences, a suscité d'importantes prises de conscience chez les membres du Comité. Nous n'avions pas l'intention de polariser les discussions sur le Kosovo, ni de traiter cette tragédie comme une étude de cas. Mais, en écoutant nos témoins et en préparant nos questions, nous avons adopté le Kosovo comme point de mire naturel.

Nous avons vite constaté que les rôles actuels de rétablissement de la paix et d'imposition de la paix divergeaient complètement du rôle de *maintien* de la paix que le Canada défendait depuis des décennies[4]. Cette dernière action suppose qu'il y a une paix à maintenir. Elle sous-entend qu'il existe une démarcation géographique entre les parties au conflit et qu'un règlement pourra être négocié lorsque les belligérants seront soit épuisés, soit dans une impasse. Les Nations Unies pourront alors s'interposer entre les factions avec leur consentement.

Mais ce n'est pas du tout ce qui s'est passé au Rwanda, en Somalie et dans les Balkans, où les Nations Unies sont intervenues pendant que le conflit faisait rage et sans le plein consentement de toutes les parties. En ex-Yougoslavie, il n'y avait pas toujours de démarcation géographique entre les belligérants, et souvent, il était même difficile d'identifier les acteurs politiques. En essayant de protéger les civils et d'apporter une aide humanitaire, les forces de l'ONU sont entrées immanquablement en conflit avec ceux qui tentaient d'accaparer le pouvoir ou de le conserver.

---

[2] Voir par exemple, Lewis Mackenzie, fascicule 39, p. 1-3.

[3] On peut y voir une manifestation de la tendance à ne se préoccuper que des événements dont la télévision nous transmet des images et à « oublier » ceux qui ne sont pas médiatisés.

[4] Le *maintien de la paix* a été défini par les Nations Unies comme étant le déploiement de personnel militaire et civil dans une région touchée par un conflit avec le consentement des parties au conflit pour faire cesser ou maîtriser les hostilités ou surveiller l'exécution d'un accord de paix. Le *rétablissement de la paix* désigne l'utilisation de moyens diplomatiques pour convaincre les parties à un conflit de cesser les hostilités et de négocier le règlement pacifique du conflit qui les oppose. Le rétablissement de la paix exclut le recours à la force contre l'une des parties pour mettre fin aux hostilités, une activité que les Nations Unies définissent comme « l'imposition de la paix ». (Département des affaires politiques des Nations Unies, dpa@un.org)

Par ailleurs, il nous fallait garder à l'esprit que les rédacteurs de la Charte des Nations Unies voulaient avant tout empêcher les actes d'agression d'un État contre un autre. À l'opposé, les conflits mondiaux d'aujourd'hui sont dans une large mesure des guerres civiles, toujours plus difficiles à résoudre. Dans de telles situations, les préceptes de sécurité collective sur lesquels reposent à la fois l'ONU et l'OTAN n'ont qu'une utilité limitée.

Ces dernières années, nous avons vu le concept du maintien de la paix se transformer, passant d'un modèle classique de prévention des hostilités entre États (ou entre collectivités à l'intérieur des États) à un effort plus ambitieux de protection des droits fondamentaux de la personne dans les situations de conflit. Ce nouveau concept de maintien de la paix repose dans une large mesure sur les principes de « sécurité humaine » et d' « intervention humanitaire », qui sont eux-mêmes en pleine évolution. Ils ont d'ailleurs des implications importantes pour le Canada et pour son rôle dans le monde.

La démarche du Comité

Lorsque nous nous sommes penchés sur ces points et sur d'autres points connexes, les questions suivantes sont apparues comme les principales auxquelles il fallait répondre :

Dans le cas d'une intervention du Canada, sous l'égide de l'ONU ou de l'OTAN, dans le conflit intérieur d'un État :

Quel rôle le Parlement devrait-il jouer dans la détermination de l'approche du Canada?

Quels critères devraient déterminer la participation du Canada?

Sous quelle égide le Canada devrait-il exiger que l'intervention se fasse?

Quels sont les liens entre l'OTAN et l'ONU?

Comment le Canada devrait-il envisager la « nouvelle » OTAN et l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD)?

Quelle incidence le concept de sécurité humaine a-t-il sur la politique étrangère du Canada?

Nous nous sommes rendu compte également que le contexte qui permettrait de répondre à ces questions était en constante évolution et que la politique était en train de se définir, explicitement ou *de facto*, au moment même où se déroulait notre étude. Nous avons constaté que, malgré la fin de la guerre froide, les engagements et la politique de défense du Canada jouent un rôle plus important que jamais dans la politique étrangère canadienne. En particulier, les nouveaux concepts liés à la sécurité humaine sont devenus primordiaux dans la politique de défense et la politique étrangère du Canada, et nous sommes devenus un chef de file dans ce domaine à l'échelle internationale.

Le dernier discours du Trône, par exemple, précisait que : « Le gouvernement accordera une importance accrue à la sécurité humaine dans sa politique étrangère » et que « le gouvernement continuera (…) de veiller à ce que les forces canadiennes soient en mesure d'appuyer le rôle du Canada pour contribuer à la sécurité dans le monde… ».

Ainsi, le nouveau concept de maintien de la paix prend de plus en plus d'importance dans l'orientation de la politique étrangère du Canada. Il a une grande portée sur les relations traditionnelles de défense et de sécurité du Canada, notamment sur notre rôle actuel et futur au sein de l'Alliance de l'OTAN et aux Nations Unies.

Structure du rapport

Le Comité croit que le Sénat voudra examiner les répercussions que ces changements dans le monde et ces nouveaux concepts auront sur la politique canadienne.

À cette fin, et pour l'exécution de son mandat, le Comité a examiné les points suivants :

les origines et l'évolution du rôle du Canada à l'OTAN jusqu'à la fin de la guerre froide;

la transformation de l'OTAN dans les années 90 et les répercussions des nouveaux concepts stratégiques sur le rôle du Canada;

les aspects juridiques des nouveaux rôles de l'OTAN, en particulier pour ce qui est des opérations incompatibles avec la perspective traditionnelle de la défense collective;

les événements qui sont survenus au Kosovo et les leçons à en tirer pour la « nouvelle » OTAN et le rôle qu'y joue le Canada;

les répercussions du passage des concepts traditionnels de la sécurité des États au nouveau concept de sécurité humaine;

l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) et ses conséquences possibles pour le Canada et l'Alliance;

le rôle du Sénat et de la Chambre des communes dans les engagements militaires du Canada à l'étranger et les façons de l'améliorer.

À partir de là, le Comité a formulé les conclusions et les recommandations qui figurent dans les différents chapitres du présent rapport.

Les membres du Comité savent que certaines de leurs recommandations pourraient se révéler difficiles à mettre en œuvre, compte tenu tant de la politique en vigueur que de la capacité du Canada de déployer des forces militaires en application de cette politique. Mais ils croient aussi que le Parlement doit absolument faire un examen attentif du nouvel environnement de sécurité et une évaluation honnête de la place qu'y occupe le Canada pour déterminer ce que ces nouvelles réalités devraient signifier pour la politique de défense et la politique étrangère du Canada.

Chapitre II : Le Canada et l'« ancienne » OTAN

Pendant cinquante ans, l'appartenance à l'OTAN a été l'un des piliers de la politique étrangère canadienne. Au cours des quarante premières années, l'objectif principal de l'Alliance et de la contribution du Canada est demeuré le même, soit assurer la sécurité de l'Occident en cas de confrontation avec les pays du Pacte de Varsovie.

La fin de la guerre froide a presque tout changé en ce qui concerne l'OTAN et les autres aspects de la politique étrangère, comme nous l'expliquons au chapitre III. Mais tout d'abord, il est important de revoir brièvement les origines de l'OTAN et du rôle que le Canada y joue, en partie pour saisir l'importance des changements survenus au cours des dix dernières années, et en partie également pour démontrer que « l'ancienne » organisation et ses objectifs ne sont pas complètement disparus, tout comme les préoccupations de vieille date concernant la contribution et la capacité d'intervention militaire du Canada. Ce sont là des points qui seront examinés plus loin dans le présent rapport.

La nature de l'OTAN durant la guerre froide

Le *Traité de l'Atlantique Nord* a été signé initialement par 12 États membres à Washington, le 4 avril 1949. Quatre autres pays d'Europe se sont joints à l'Alliance entre 1952 et 1982, ce qui complétait la composition de « l'ancienne » OTAN[5].

L'OTAN est d'abord et avant tout une alliance militaire. Pourtant elle est, et a toujours été, davantage qu'un simple accord de défense collectif au sein duquel les membres s'engagent à s'entraider si l'un d'eux fait l'objet d'une attaque. C'est aussi une alliance politique qui, non seulement, crée un lien entre différents pays autrefois adversaires, mais réunit dans le même giron l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale. Et c'est une communauté de valeurs et d'objectifs en faveur de la démocratie, de la liberté individuelle et de la règle de droit - les valeurs fondamentales de la civilisation occidentale.

Article 2 : Une vaste alliance

La portée de la doctrine de l'Alliance est exprimée à l'article 2 du Traité de Washington, qu'on a fini par baptiser l'« article canadien » :

> Les parties contribueront au développement de relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leurs libres institutions, en assurant une meilleure

[5] L'OTAN comptait 16 membres à la fin de la guerre froide : la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Turquie, le Royaume-Uni, et les États-Unis. La République tchèque, la Hongrie et la Pologne se sont jointes à l'OTAN le 12 mars 1999 et ont été les premiers pays à en devenir membres après la guerre froide.

> compréhension des principes sur lesquels ces institutions sont fondées et en développant les conditions propres à assurer la stabilité et le bien-être. Elles s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes.

Ainsi, même si les partisans canadiens de l'OTAN reconnaissaient que le principal but explicite de l'Alliance serait d'assurer la défense collective, ils savaient qu'il faudrait y associer des objectifs politiques et économiques pour en assurer le succès[6]. Même au début, l'aspect politique prenait le pas sur l'aspect économique, étant donné qu'il y avait déjà le Plan Marshall pour aider à reconstruire l'industrie européenne.

Les thèmes de l'article 2, souvent réitérés en 1948 par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Louis St-Laurent, ont été plus tard repris par le secrétaire d'État américain, Dean Acheson. Lors d'audiences du Sénat américain sur le *Traité de l'Atlantique Nord* en 1949, M. Acheson a fait valoir que « l'idée maîtresse du traité n'est pas statique » et que « le Traité de l'Atlantique Nord est beaucoup plus qu'un dispositif de défense. C'est l'affirmation de nos valeurs morales et spirituelles communes ». M. Acheson et d'autres témoins gouvernementaux ont soutenu à ces audiences que ce qu'ils proposaient différait grandement des alliances militaires passées[7]. En d'autres occasions cependant, M. Acheson a affirmé que l'article 2 était « le moins essentiel ».

Le Traité différait des alliances militaires antérieures en ce qu'il reposait sur un appui déclaré en faveur de « la démocratie, la liberté individuelle et la primauté du droit »[8]. Pour certains pays, dont le Canada, l'élargissement du mandat de l'OTAN par l'inclusion de l'article 2 était essentiel pour inciter les législateurs à entériner le traité. Inutile de dire que c'est la menace soviétique, et non la persuasion morale, qui a finalement convaincu la plupart des signataires d'adhérer à l'Alliance. Pourtant, comme l'article 2 n'engageait les signataires à aucune mesure précise, sa présence, semble-t-il, apportait quelque chose à chacun sans qu'il ne leur en coûte rien apparemment.

Article 5 : La défense collective

L'article 5 du *Traité de l'Atlantique Nord* concerne la défense collective[9]. Les parties signataires y ont convenu qu'« une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties » et que chacune d'elles « assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle

---

[6] Cet aspect du Traité repose en partie sur le fondement établi par le Plan Marshall, que les États-Unis ont adopté pour stimuler la relance économique de l'Europe de l'Ouest.

[7] Stanley R. Sloan, « NATO's Evolving Role and Missions », *CRS Report for Congress*, mars 1998, p. 2. Voir aussi le compte rendu des audiences du Comité des relations étrangères du Sénat américain sur le Traité de l'Atlantique Nord, les 27, 28 et 29 avril et les 2 et 3 mai 1949.

[8] *Ibid.*

[9] L'importance de l'article 5 pour l'OTAN dans les années 90 et les années suivantes est examinée brièvement au chapitre IV et, de manière plus détaillée, au chapitre V.

action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord »[10].

On dit souvent de l'article 5 qu'il implique une riposte « automatique » de la part des États membres en cas d'hostilités. Cette hypothèse ne correspond toutefois pas à une interprétation stricte. Toute action jugée nécessaire est en réalité « laissée à la discrétion de chaque partie, et la force armée n'est perçue que comme une option possible »[11]. C'est la façon dont les forces américaines ont été déployées en Europe qui a donné à l'article 5 son vrai sens. Au début des années 50, les États-Unis ont déployé des forces militaires et des armes nucléaires plus avant en Europe, surtout en Allemagne, faisant ainsi en sorte que toute attaque soviétique contre un allié de l'OTAN soit immédiatement perçue comme une attaque contre les États-Unis[12].

Les stratégies ont évolué au fil des ans, passant d'abord de la menace de « riposte nucléaire massive » à une « riposte graduée ». Par contre, le déploiement de forces américaines est resté inchangé[13]. Pendant de nombreuses années, comme il en est question ci-dessous, le Canada a beaucoup contribué à cette stratégie de déploiement.

La menace soviétique

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, l'alliance avec l'Union soviétique s'est rapidement dissoute. Lors de nos audiences, des témoins nous ont rappelé que, derrière les inquiétudes grandissantes inspirées par les Soviétiques, se profilait le fait que les dirigeants occidentaux n'avaient pas tardé à constater que « l'Organisation des Nations Unies ne pouvait pas s'acquitter de son mandat initial qui était d'assurer leur sécurité collective contre des agressions internationales ». Le coup d'État de février 1948 en Tchécoslovaquie, le blocus de Berlin plus tard la même année et d'autres affrontements Est-Ouest témoignant des ambitions belliqueuses de Moscou, sont venus renforcer cette conviction. L'une des fonctions de l'OTAN consistait donc à faire en sorte que l'Allemagne de l'Ouest demeure solidement liée à l'alliance politique et militaire occidentale. Tout en étant conçue comme une organisation défensive, l'OTAN devait ainsi assurer la sécurité collective « en poursuivant les mêmes objectifs politiques autant qu'en déployant des armes et des armées »[14].

La création d'un commandement militaire unifié qui ferait profiter la sécurité européenne à la fois des technologies et des pouvoirs militaires conventionnels, ainsi que du parapluie nucléaire des États-Unis a été d'une importance particulière. Cela répondait à deux objectifs fondamentaux. D'abord, on établissait « le principe voulant qu'une agression soviétique contre des pays membres de l'OTAN ne soit jamais considérée comme un

---

[10] Sloan, p. 3.

[11] Michael Howard, « An Unhappy Successful Marriage », *Foreign Affairs,* mai-juin 1999, p. 173.

[12] Sloan, p. 3.

[13] Ibid. La politique de « riposte graduée » laissait croire qu'on pourrait recourir aux armes nucléaires tactiques dès le départ dans tout conflit européen. De telles armes étaient déployées dans des positions avancées en Allemagne de l'Ouest afin qu'elles soient perçues comme faisant partie de la première ligne de défense de l'OTAN.

[14] David Bercuson, fascicule 40, p. 2.

incident isolé ou de portée *locale* ». Ensuite, « cela donnait aux pays d'Europe occidentale la puissance militaire voulue pour résister aux pressions que l'Union soviétique pourrait exercer pour qu'ils s'alignent avec elle-même s'ils n'étaient pas occupés par des forces soviétiques ». La Finlande en est un bel exemple. Tout en étant un pays démocratique de caractère essentiellement occidental, elle se trouvait, vu la forte présence militaire soviétique à ses frontières, dans l'orbite soviétique[15].

Souplesse des arrangements de l'OTAN

La simplicité du libellé et le manque de détails sont deux éléments importants du *Traité de l'Atlantique Nord*. « Le Traité ne prévoit ni stratégie militaire précise, ni obligation de créer une structure bureaucratique ou une organisation militaire autre que le Conseil de l'Atlantique Nord et un Comité de défense, tous les deux prévus par l'article 9 »[16]. Le Traité offre donc une latitude considérable pour des réformes et des nouveaux mécanismes de coopération. L'intérêt national et l'inertie sont les seules choses qui limitent les possibilités de changement, pas le Traité.

Cette simplicité et ce manque de détails ont permis à l'Alliance de se développer et de s'adapter pour pouvoir atteindre ses objectifs. Aux dires de la plupart des observateurs, c'est là l'une des forces de l'Organisation. Cependant, l'absence de règles formelles signifiait également que la direction de l'Organisation risquait d'être dominée par ses membres les plus puissants et que les processus n'étaient pas toujours aussi transparents que beaucoup le souhaitaient. La souplesse a permis à un petit groupe de faire comme il l'entendait, alors que les autres (dont souvent le Canada) attendaient dans l'antichambre qu'on les informe. Néanmoins, en travaillant avec des pays tels que le Portugal, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, le Canada a pu accroître son influence, surtout durant les premières années de l'Accord atlantique.

La nature du processus de décision de l'Alliance est devenue un sujet de préoccupation au cours de l'enquête du Comité. Les membres du Comité ne sont toujours pas convaincus qu'il soit aussi démocratique et équitable qu'on le prétend. Ils en ont conclu que, dans une alliance démocratique formée de participants volontaires, il faudrait que chacun soit présent à la table lorsque de grandes décisions se discutent.

L'expérience du Canada dans l'« ancienne » OTAN

Selon le professeur Robert Bothwell, la participation du Canada à la création de l'OTAN était motivée par trois grandes préoccupations : d'abord, la nécessité « d'entraîner les Américains dans une relation normale avec le reste du monde » afin d'assujettir ce qui était devenu la puissance occidentale dominante aux contraintes des relations multilatérales; ensuite, le besoin de sécurité qui, en 1949, était dicté autant par des considérations idéologiques que militaires, la nécessité de freiner la montée du communisme étant l'une d'elles; enfin, le désir d'établir une grande diversité de liens politiques, économiques et culturels avec l'Europe[17].

---

[15] *Ibid.*

[16] Sloan, p. 2.

[17] Robert Bothwell, fascicule 37, p. 2.

Le Canada estimait également nécessaire de contribuer à maintenir l'engagement des États-Unis en Europe à un moment où de fortes pressions s'exerçaient en faveur d'un retrait; en fait, les pressions isolationnistes d'après-guerre se sont aussi fait sentir au Canada. De même, le Canada était favorable à la création d'une alliance qui allait lier solidement l'Allemagne de l'Ouest en reconstruction aux trois grandes puissances occidentales, à savoir les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France.

Premières contributions

Le Canada a participé activement, dès le départ, tant à la défense de l'Europe occidentale qu'à la projection d'une vision atlantiste. Au cours des premières années de l'Alliance, sa contribution militaire à la sécurité européenne a été considérable. Plus fort économiquement, le Canada était devenu, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, une grande puissance militaire. On nous attribuait « une obligation de défendre l'Europe de l'Ouest qui dépassait même celle des Européens, auxquels on ne pouvait guère demander plus que de se défendre eux-mêmes et de défendre leur entourage immédiat pendant la première décennie de l'Alliance ». Nous avons accepté cette obligation en prenant la résolution, comme les Américains, d'assumer la responsabilité non seulement de notre propre défense, mais d'en étendre le « parapluie » à nos alliés européens. Notre présence militaire en Europe en est venue à prendre une grande importance politique et opérationnelle[18].

En 1953, le Canada affectait plus de 8 % de son PIB à la défense, ce qui représentait un accroissement énorme par rapport à 1,4 % en 1947. Pendant la dernière année de la guerre de Corée, le ratio du budget de la défense par rapport au PIB plaçait le Canada au 4e rang des pays membres de l'OTAN. Le budget de la défense représentait alors 45 % de toutes les dépenses fédérales. Par surcroît, le Canada maintenait un Programme d'entraide pour l'Europe grâce auquel, par exemple, la Grande-Bretagne pouvait disposer d'avions de combat avancés, des F-86 Sabre. À partir de 1951, les Forces canadiennes déployées en Europe comprenaient un groupe-brigade bien équipé et une division aérienne qui a fini par compter 12 escadrilles comprenant 240 aéronefs. À un certain moment, l'ARC disposait en Europe d'avions de combat plus avancés que même les Forces aériennes des États-Unis, ce qui a poussé un général américain à faire remarquer au sujet de l'effort militaire dans ce théâtre en 1953 que « la plus forte contribution [...] à l'expansion de la défense aérienne de l'Europe occidentale est venue du Canada »[19].

Il était bien sûr impossible de maintenir une présence aussi forte. Le coût en était simplement trop élevé, sans compter que le Canada avait aussi d'importantes responsabilités en ce qui a trait à la défense de l'Amérique du Nord dans le cadre du NORAD. De plus, le redressement des pays européens allait inévitablement entraîner une diminution de la contribution du Canada. Nos alliés, et même les Canadiens, ont toutefois souvent tendance à oublier l'ampleur de cet engagement initial lorsque la question de la contribution actuelle du Canada à l'OTAN revient sur le tapis.

---

[18] David Haglund, « Where Have We Been? Where Are We Going? », discours prononcé à une conférence, Toronto, février 1999, p. 5.

[19] *Ibid.*, p. 8.

Le rôle de défense et le multilatéralisme

La position stratégique du Canada a toujours été unique, non seulement au sein de l'OTAN mais aussi dans le monde. Aucun autre État, de notre taille surtout, ne se trouve en pareille situation. Nous jouxtons une superpuissance avec laquelle nous entretenons d'étroites relations économiques et qui, dans une large mesure, garantit notre sécurité. Il nous est rarement venu à l'idée de nous lancer seuls, c'est-à-dire sans nos principaux alliés, dans des aventures militaires.

Ces réalités ne sont pas sans conséquence pour la planification militaire et l'activité diplomatique canadiennes. En temps normal, les États peuvent jauger leurs programmes militaires par rapport à la capacité d'un ou de plusieurs ennemis potentiels. Cela n'a pas été notre cas. Les programmes et les activités de défense du Canada ont longtemps eu pour objet la réalisation de nos objectifs en matière de sécurité internationale grâce à une politique d'alliance. Dans le contexte des intérêts nationaux du Canada, c'est le désir de maintenir son influence auprès de ses alliés qui justifie en grande partie sa politique de défense. Ce rôle d'influence a souvent été considérable; en fait, aux dires de certaines des personnes interrogées à Bonn, si le Canada n'avait pas été membre de l'OTAN, l'Alliance n'aurait peut-être pas survécu.

Les attentes économiques créées par la participation à l'OTAN

Le Canada s'est fait dire pendant des années, tant par ses dirigeants que par ses alliés, que sa participation à l'OTAN se traduirait par des retombées économiques grâce à l'ouverture des marchés européens aux produits canadiens. Un engagement militaire solide était perçu comme le sésame non seulement de la diplomatie mais aussi des échanges commerciaux. Sur ce dernier plan du moins, la situation a changé. Il semble maintenant que les attentes initiales au sujet des avantages que le Canada pourrait retirer de sa participation à l'OTAN, du point de vue de ses échanges commerciaux avec les pays de l'UE, aient été exagérées. Tandis que le Canada exporte chaque année pour plus de 23 milliards de dollars en biens et services à destination des pays de l'UE, cela ne représente que 1,7 % des importations de l'UE; comparativement, 20 % des importations de l'UE proviennent des États-Unis et 63 %, des membres de l'UE.

Les études antérieures réalisées par le Comité montrent toutefois que le mouvement des investissements entre le Canada et l'Europe sont importants, 20 % des investissements du Canada à l'étranger étant faits dans des pays de l'UE et 20 % des investissements étrangers faits au Canada provenant de l'UE[20]. De même, le Canada et l'UE ont chacun environ 50 milliards de dollars en immobilisations dans l'économie de l'autre; dans le cas du Canada, les immobilisations de l'UE représentent à peu près le tiers de celles appartenant à des intérêts américains.

Par conséquent, au moment de l'examen par le Comité des relations commerciales du Canada, les membres ont été surpris d'entendre de la bouche de représentants de l'Union européenne que le Canada n'avait aucune importance économique aux yeux des

[20] Voir le rapport *Le point sur l'Europe : Les implications d'une intégration accrue de l'Europe pour le Canada*, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, novembre 1999.

Européens[21]. Ce jugement ne semble pas conforme à l'esprit de l'article 2 ni à la réalité économique.

Le Comité a conclu que **les dirigeants européens considèrent la sécurité et le commerce transatlantique comme deux choses tout à fait distinctes, devant être abordées séparément[22].** Ils semblent tenir pour acquis que le Canada continuera de participer à l'OTAN et à ses missions s'il le juge souhaitable pour la sécurité et la défense de son propre territoire.

Le manque d'influence, source de frustration

Même s'il a toujours été un loyal partisan de l'OTAN, le Canada a éprouvé des contretemps dès le départ. L'objectif sous-jacent était le désir d'influer sur les décisions concernant tant la sécurité que les questions plus vastes qu'englobe l'article 2. En 1948, avant même la conclusion des pourparlers sur la création de l'Alliance, le premier ministre W.L. Mackenzie King, mécontent qu'on tienne son accord pour acquis dans les discussions sur la riposte au blocus de Berlin, a refusé que le Canada participe au pont aérien[23].

Au milieu des années 50, craignant d'être exclu du cercle fermé des décideurs que formaient la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis, le Canada s'est joint aux Norvégiens et aux Italiens pour réclamer la démocratisation du processus de décision. Ces initiatives n'ont guère eu de résultats. Selon le professeur Bercuson, lorsque le gouvernement Trudeau a décidé, en 1968, de réorienter la politique étrangère en matière de détente et de réduire notre contribution militaire à l'Alliance, le Canada a été encore plus marginalisé au sein de l'OTAN[24]. Mais ce n'était pas l'avis de tout le monde à l'époque : des documents du Cabinet, déclassifiés récemment, révèlent qu'en 1969, M. Donald Macdonald, ministre de la Défense nationale, avait déclaré que même le retrait complet de nos forces de l'Europe ne nuirait ni à la crédibilité ni à l'influence du Canada[25]. Pour plusieurs témoins, le principal effet de la décision du Canada a été d'amener de l'eau au moulin des partisans d'une réduction des efforts américains[26]

Vu dans l'optique des espoirs que le Canada fondait au départ sur l'Alliance, il est permis de conclure que l'OTAN n'a jamais pleinement répondu à ces attentes. Le principal objectif atteint a été d'éviter un conflit armé avec l'Union soviétique en Europe.

---

[21] John Beck, directeur, Direction générale I, Direction des relations extérieures, Commission des Communautés européennes.

[22] Selon une autre observation formulée par un représentant de l'UE, le rôle du Canada dans l'OTAN se limiterait strictement à « envoyer des troupes ».

[23] Robert Bothwell, fascicule 37, p. 41.

[24] David Bercuson, fascicule 40, p. 2.

[25] Rick Mofina, « Military set up to impress friends, not enemies », *The Ottawa Citizen*, 10 février 2000, p. A5.

[26] Certains ont aussi fait valoir au Comité que le retrait des troupes canadiennes de l'Europe était une sage décision parce qu'elle renforçait la capacité du Canada de se lancer dans des missions de maintien de la paix. D'autres ont souligné que le Canada n'était pas le seul à réduire ses engagements militaires envers l'OTAN à peu près à la même époque.

Cependant, comme l'a dit un des témoins, il est très difficile de savoir dans quelle mesure on doit cette réalisation à l'OTAN[27].

Ce que le Comité a constaté en revanche, c'est que le Canada a perdu de son influence au sein de l'OTAN au fil des ans. Comme l'a dit le professeur Stairs, « force est de reconnaître que nos contributions militaires aux activités de l'OTAN [...] sont à ce point réduites que l'on peut difficilement s'attendre à ce qu'elles renforcent significativement notre diplomatie, en tout cas, pas d'une façon qui compte »[28]. Il vaut la peine, cependant, de se demander si en accroissant de façon appréciable sa contribution à l'OTAN, le Canada aurait plus d'influence dans la prise de décision.

Pour ce qui est de l'espoir d'assujettir les États-Unis à des relations multilatérales et d'accroître ainsi le poids du Canada, ceux qui ont abordé la question n'y croient pas. Selon le professeur Bercuson, le fait que le Canada préconise l'élargissement de l'OTAN — c'est ainsi que s'exprime actuellement cet espoir — n'a guère eu d'effet sur le poids des États-Unis dans l'Organisation[29]. Néanmoins, le fait que le Canada apporte un équilibre demeure un important aspect de son rôle.

Critiques de la contribution et de la capacité militaire du Canada

Le président de la commission de la défense de la Chambre des communes britannique, M. Bruce George, n'a pas mâché ses mots pour critiquer l'attitude du Canada. Il trouve qu'un pays de la taille et de la stature du Canada devrait en faire bien davantage, et il reproche au Canada de jouer les poids plume et de ne pas assumer sa juste part du fardeau de l'Alliance. Il pense aussi que la décision du Canada de rapatrier les bombardiers CF-18 stationnés en Allemagne était malavisée. D'autres membres de la commission britannique de la défense ont dit que le Canada devrait accroître ses forces terrestres et réinvestir dans les blindés lourds.

L'opposition conservatrice au sein de cette commission semblait partager les vues de M. George. Toutefois, les autres personnes que nous avons rencontrées lors de nos visites étaient en général beaucoup plus indulgentes, ou du moins beaucoup moins directes, dans leurs commentaires sur la politique de défense et la politique étrangère du Canada. Néanmoins, il est clair que, dans les autres pays membres, les critiques à l'endroit des contributions du Canada à l'OTAN ne sont jamais très loin.

Certains témoins canadiens ont aussi critiqué la contribution et la capacité d'intervention du Canada au fil des ans. Le major-général (à la retraite) Lewis MacKenzie affirme que, même si tous les militaires canadiens déployés à l'étranger étaient rapatriés, le Canada n'arriverait quand même pas à répondre aux engagements qu'il a pris dans le Livre blanc sur la défense de 1994[30]. D'autres soutiennent que le Canada a toujours troqué l'envoi de troupes contre un peu d'influence et que, si nous voulons exercer une influence au sein de

[27] David Long, fascicule 33, p. 7.

[28] Denis Stairs, fascicule 40, p. 6.

[29] David Bercuson, fascicule 40, p. 3.

[30] Lewis MacKenzie, fascicule 39, p. 3.

l'OTAN, nous allons devoir augmenter nos engagements militaires. À cet égard, il ne s'agit pas simplement d'augmenter les effectifs, mais aussi de savoir s'adapter au rythme rapide du perfectionnement du matériel militaire et de fournir des unités bien équipées et entraînées capables de travailler d'égal à égal avec les Américains et d'autres forces. Beaucoup pensent encore que « contribution matérielle » et influence vont de pair.

Conclusions

Durant ses quarante premières années d'existence, l'OTAN a évolué, mais elle a toujours été fidèle aux objectifs initiaux de la Charte de Washington. Le Canada a vu son rôle décliner, surtout dans le domaine militaire, mais l'objectif fondamental est demeuré le même : contribuer à assurer la sécurité de tous les membres de l'Alliance contre la menace des pays du Pacte de Varsovie. Alors que la guerre froide tirait à sa fin, l'Europe a entrepris une série de transformations radicales qui ont engendré un nouvel équilibre de la sécurité et remis en question la pertinence de l'OTAN. En même temps, des pressions économiques et sociales dans presque tous les pays occidentaux ont entraîné un nouvel examen des dépenses de défense et abouti très souvent à des réductions importantes des budgets militaires. Ce fut certainement le cas au Canada.

La fin des années 80 a marqué le début de la fin de l'« ancienne » OTAN. Les années 90 ont signifié l'amorce des efforts soutenus en vue de reconstruire l'Alliance dont il est question au chapitre III. En examinant la situation du Canada dans le contexte de l'« ancienne » OTAN, le Comité a pu mieux comprendre les changements survenus depuis, ainsi que les défis auxquels font face aujourd'hui l'OTAN et le Canada.

Chapitre III : La « nouvelle » OTAN

Au chapitre II, nous avons fait l'historique de l'OTAN depuis sa création en 1949 jusqu'à la fin de la guerre froide. Nous allons maintenant nous pencher sur la transformation de sa raison d'être et de son mode de fonctionnement, qui a suivi les bouleversements en Europe après la guerre froide et qui se poursuit encore aujourd'hui. Nous allons voir, essentiellement, que l'OTAN a dû renoncer à sa mission originale – soit la défense collective contre une attaque des pays du Pacte de Varsovie – et se doter d'un nouvel ensemble d'objectifs pour pouvoir continuer à jouer un rôle utile.

Parmi les questions qui seront abordées dans le présent chapitre, il y a le nouveau concept stratégique annoncé en 1999, les opérations « hors zone » et l'augmentation du nombre des États membres. Nous aborderons brièvement la question de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), dont nous discuterons plus en détail au chapitre VII. Enfin, nous nous arrêterons ici à la question fondamentale du rôle futur du Canada au sein de l'OTAN. Le chapitre IV expose plus en détail certaines grandes questions d'ordre juridique, tandis que le chapitre V examine le rôle de l'OTAN au Kosovo, qui a marqué un tournant dans l'évolution de la « nouvelle » Alliance.

La fin de la guerre froide

La fin de la guerre froide a apporté ce que l'on a désigné comme le « dividende de la paix ». Nombreux sont ceux qui croyaient que l'OTAN devrait être démantelée : l'Alliance n'était plus nécessaire, affirmait-on, puisque la menace commune pour l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord avait disparu et qu'il était maintenant question de sécurité mondiale. Les « problèmes de paix », comme les conflits ethniques, le séparatisme, le crime international et le trafic de stupéfiants, étaient principalement considérés comme des conflits internes. Dans la mesure où ils exigeaient une concertation internationale, ils pouvaient et devraient être réglés par les Européens par l'intermédiaire d'un organisme européen comme la Communauté européenne elle-même, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou une Union de l'Europe occidentale (UEO) efficace[31]. En outre, on craignait à l'époque que l'appui prêté par la population et le gouvernement à l'OTAN ne s'effrite aux États-Unis et au Canada.

Pour continuer d'exister, l'Alliance devait réexaminer en profondeur ses objectifs. Un certain nombre d'idées comportant un changement radical ont surgi au cours des discussions publiques dès le départ, y compris l'élimination de l'Alliance et l'exercice de ses responsabilités militaires par une organisation de sécurité européenne comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. De tels arguments ont été présentés surtout par des universitaires, des ONG et d'autres observateurs de l'extérieur. Au sein de l'Alliance, la portée du débat a été plus restreinte, la question principale étant

[31] L'idée d'une union pour la défense européenne remonte au Traité de Bruxelles du 17 mars 1948; l'Union de l'Europe occidentale a été créée en 1954. Voir, au sujet de l'histoire de l'UEO, François de Rose, « A European Pillar in the Alliance », sous la dir. de Susan Eisenhower, *NATO at Fifty* (Washington : Center for Political and Strategic Studies, 1999).

de savoir comment utiliser au mieux les capacités existantes et éventuelles de l'OTAN compte tenu de l'évolution des besoins de l'Europe en matière de sécurité. Le débat a opposé, d'une part, ceux qui préféraient que l'OTAN s'en tienne à son rôle traditionnel d'organisation de défense collective et, d'autre part, ceux qui revendiquaient pour elle un rôle plus vaste, y compris la sécurité paneuropéenne. La discussion en est naturellement venue à porter sur l'augmentation du nombre des États membres et sur d'autres mécanismes devant permettre de resserrer les liens de l'OTAN avec les anciens membres du Pacte de Varsovie[32].

Cependant, au lieu de s'étioler, l'OTAN a au contraire entrepris de se réinventer en se fixant de nouveaux objectifs, plus pertinents. Ce faisant, elle a soulagé la Communauté européenne – devenue par la suite l'Union européenne – du fardeau d'élaborer une véritable politique étrangère et de défense commune au moment même où elle s'affairait à resserrer ses liens économiques. Le renouvellement de l'OTAN a aussi aidé à procurer un sentiment de sécurité à la Russie, qui désormais ne serait plus confrontée à des actes d'hostilité irréfléchis le long de ses frontières occidentales. Par ailleurs, la crainte en Europe de l'Ouest et en Russie d'une Allemagne réunifiée s'est apaisée, tandis que le maintien de l'OTAN comme alliance a contribué à la sécurité et à l'espoir en Europe centrale et orientale.

Bien que les témoins entendus par le Comité aient convenu qu'il serait prématuré de juger de l'issue de ce processus, ils ont reconnu que **l'OTAN avait cessé d'être ce qu'elle avait jadis été : une organisation essentiellement axée sur la défense collective de ses membres dans l'éventualité d'une attaque militaire[33]. L'OTAN est effectivement une organisation de sécurité européenne ayant une gamme croissante de fonctions et de responsabilités et une approche de plus en plus proactive du maintien de la sécurité, dans le cadre à la fois d'opérations militaires « hors zone » et d'activités non militaires**. Elle n'a pas renoncé à ses responsabilités traditionnelles, mais celles-ci s'inscrivent désormais dans une gamme élargie de fonctions qui a récemment trouvé son expression dans le nouveau concept stratégique rendu public à Washington le 24 avril 1999, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'OTAN.

Refaçonner l'OTAN

Lorsque la désintégration de la Yougoslavie a débuté – par des déclarations d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie le 25 juin 1991 – il est vite devenu clair que les Européens étaient loin d'être prêts à faire face à de telles crises, soit en formant une alliance temporaire soit en ayant recours à l'une de leurs organisations, par exemple l'UEO. Par la même occasion, force leur fut de constater que la construction d'une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) efficace nécessiterait des années de dur labeur.[34]

Par conséquent, l'OTAN a entrepris de combler le vide. Dès 1991, les États membres ont commencé à redéfinir son rôle, à réorganiser sa structure de commandement et à

[32] David Long, fascicule 33, p. 1–13.

[33] Denis Stairs, fascicule 40, p. 4.

[34] Le chapitre VII porte sur l'IESD.

augmenter le nombre de membres. L'Alliance allait cesser de s'intéresser uniquement à la défense des pays de sa « région », c'est-à-dire les pays tenus par l'article 5 du traité de 1949 d'assurer une défense commune. Elle allait plutôt se préoccuper du maintien de la paix à l'intérieur des États souverains situés aux frontières de la région de l'OTAN ; cela signifiait qu'elle devait essayer de s'occuper des causes ethniques, économiques et politiques des conflits à l'intérieur de ces États. Autrement dit, l'OTAN s'est donné un nouveau rôle de maintien de la paix – ou de rétablissement de la paix.

À la réunion qu'ils ont tenue à Rome en 1991, les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN ont convenu que :

> Les risques pour la sécurité des Alliés sont moins susceptibles de résulter d'une agression calculée contre leur territoire que des conséquences négatives de troubles attribuables aux graves difficultés économiques, sociales et politiques, y compris des conflits ethniques et des revendications territoriales, auxquelles sont confrontés de nombreux pays d'Europe centrale et orientale. Les tensions qui peuvent en résulter, dans la mesure où elles demeurent limitées, ne devraient pas menacer directement la sécurité et l'intégrité territoriale des membres de l'Alliance. Elles pourraient cependant déboucher sur des crises nuisibles à la stabilité de l'Europe, voire sur des conflits armés auxquels pourraient être mêlées des puissances de l'extérieur, ou déborder dans des pays de l'OTAN, et avoir ainsi une incidence directe sur la sécurité de l'Alliance.[35]

Au cours des huit années qui ont suivi, le caractère de l'OTAN a changé. Oui, l'Alliance devait continuer à exercer son ancienne fonction, qui consistait à assurer la défense collective de ses membres, mais sa préoccupation principale serait désormais la sécurité générale de ses membres et de leurs voisins. Elle mettrait au premier plan les conditions existant dans les États de « l'étranger proche », c'est-à-dire les États frontaliers non-membres. Elle devait, pour accroître la sécurité, entretenir des relations amicales avec les pays « hors zone » s'étendant à l'est de ses frontières. Le Partenariat pour la paix a donc été lancé en 1994. Le Conseil de coopération OTAN-Russie a été créé pour promouvoir le respect mutuel et la bonne entente avec la Russie. En outre, il fut décidé d'élargir la zone de l'OTAN en admettant dans ses rangs certains pays d'Europe de l'Est. C'est ainsi que, le 12 mars 1999, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque en sont devenues membres.

« L'étranger proche » oriental a toujours été et demeure un sujet de profonde inquiétude pour les membres de l'OTAN, et ce, pour deux raisons. Premièrement, les conflits dans les pays de « l'étranger proche », qu'ils soient attribuables à des hostilités raciales, ethniques ou religieuses, à des systèmes économiques désuets ou à un mauvais gouvernement, risquent, a-t-on toujours cru, d'exploser et de s'étendre, d'où de graves répercussions pour l'Europe de l'Ouest, voire même pour le Canada et les États-Unis. Deuxièmement, étant donné l'intensité des animosités dans ces pays et la tendance pour leurs dirigeants politiques à exploiter ces animosités, les conflits qui y surgissent ont

[35] Rome, novembre 1991, paragr. 9.

toujours été et demeurent susceptibles de se solder par de graves violations des droits de la personne[36].

Un rôle nouveau et plus vaste pour l'OTAN

À la réunion du cinquantième anniversaire tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN ont réaffirmé leur engagement à l'égard d'un rôle qui va bien au-delà de la défense militaire. Ayant reconnu que, dès sa création, l'Organisation devait servir non seulement de coalition contre un ennemi commun, mais aussi d'alliance au service de la paix et de la stabilité dans la région euro-atlantique, les dirigeants ont déclaré ceci :

> L'objectif essentiel et immuable de l'Alliance, tel qu'il est énoncé dans le Traité de Washington, consiste à sauvegarder la liberté et la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires. Sur la base des valeurs communes que constituent la démocratie, les droits de l'homme et le règne du droit, l'Alliance s'attache depuis sa création à assurer un ordre pacifique juste et durable en Europe. Elle poursuivra sur cette voie. La réalisation de ce dessein peut être compromise par des crises et des conflits affectant la sécurité de la région euro-atlantique. C'est pourquoi l'Alliance non seulement veille à la défense de ses membres mais contribue à la paix et à la stabilité dans cette région.[37]

En analysant le rôle de l'OTAN, les dirigeants ont insisté sur sa détermination à assurer la sécurité de ses membres par des moyens qui vont bien au delà des préoccupations de la guerre froide : « L'Alliance est au coeur des efforts déployés pour établir de nouvelles formes de coopération et de compréhension mutuelle à travers la région euro-atlantique, et elle s'est engagée en faveur de nouvelles activités essentielles favorisant l'instauration d'une stabilité plus large »[38].

L'OTAN et les interventions humanitaires

La Déclaration de Washington a aussi consolidé la position de l'OTAN relativement aux objectifs humanitaires, faisant ressortir, par exemple, les efforts qu'elle avait déployés en ex-Yougoslavie : « [L'Organisation] montre la profondeur de cet engagement par ses efforts visant à mettre fin aux immenses souffrances humaines engendrées par le conflit dans les Balkans »[39].

Les dirigeants ne considèrent pas non plus ce travail comme facile ni comme susceptible de prendre fin sous peu. Ils sont conscients de la complexité du nouveau maintien de la paix et de la difficulté d'empêcher des conflits locaux de dégénérer en épidémies et de s'étendre bien loin de leurs points de départ.

> La sécurité de l'Alliance reste exposée à des risques militaires et non militaires très divers, qui viennent de plusieurs directions et sont souvent difficiles à prévoir. Ces

[36] Voir le chapitre VII.

[37] Washington, 23-24 avril, 1999; paragr. 6.

[38] *Ibid.*, paragr. 12.

[39] *Ibid.*, paragr. 3.

> risques comprennent l'incertitude et l'instabilité dans la région euro-atlantique et alentour, et la possibilité de voir se produire à la périphérie de l'Alliance des crises régionales, susceptibles d'évoluer rapidement. Certains pays de la région euro-atlantique et alentour sont confrontés à de graves difficultés économiques, sociales et politiques. Des rivalités ethniques et religieuses, des litiges territoriaux, le caractère inadéquat ou l'échec des efforts de réforme, des violations des droits de l'homme et la dissolution d'États peuvent conduire à une instabilité locale et même régionale. Les tensions qui en résulteraient pourraient déboucher sur des crises mettant en cause la stabilité euro-atlantique, engendrer des souffrances humaines, et provoquer des conflits armés. De tels conflits pourraient affecter la sécurité de l'Alliance par exemple en s'étendant à des pays voisins, y compris à des pays de l'OTAN, et pourraient également affecter la sécurité d'autres États.[40]

Il ne fait aucun doute que les divers membres de l'Alliance envisagent différemment les répercussions de son nouveau rôle; pourtant, ils ont uni leurs efforts pour collaborer à la mission en Yougoslavie et au Kosovo, qu'ils citent comme exemple du nouveau style de maintien de la paix de l'OTAN.

Le nouveau concept stratégique

Le nouveau concept stratégique révise officiellement la mission de défense collective de l'OTAN issue de la guerre froide pour en faire une organisation qui, pour reprendre les termes du Secrétaire général de l'époque, M. Javier Solana, garantira la sécurité en Europe et assurera la défense des valeurs démocratiques « à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières ». La nouvelle stratégie n'est guère différente de celle adoptée en 1991 quand l'Union soviétique existait encore, spécialement en ce qui concerne la politique en matière d'armes nucléaires, mais le nouveau texte sanctionne officiellement l'intervention de l'OTAN en dehors de son territoire. L'Alliance réaffirme aussi sa politique de « porte ouverte » à l'égard de l'adhésion éventuelle de nouveaux membres, mais a choisi de n'en nommer aucun pour le moment[41].

Dans le nouveau concept stratégique, c'est le Conseil de sécurité des Nations Unies qui assume la principale responsabilité en matière de paix et de sécurité internationales, mais l'action de l'Alliance n'est pas pour autant subordonnée à son approbation. **Afin de tenir compte de l'élargissement du mandat de l'Alliance, qui lui permet maintenant d'intervenir à des fins qui ne sont pas purement défensives (ce qui suppose que l'intervention doit nécessairement faire suite à une attaque), on a supprimé dans le nouveau concept stratégique une phrase qui y figurait en 1991, où l'on disait que l'OTAN était « une alliance purement défensive » et qu'elle « n'utiliserait jamais aucune de ses armes sauf en cas de légitime défense »[42]. Inutile de dire qu'il aurait**

---

[40] *Ibid.*, paragr. 20.

[41] Wade Boese, « NATO Unveils Strategic Concept at 50th Anniversary Summit », *Arms Control Today*, avril-mai 1997, p. 1.

[42] *Ibid.*

été difficile, dans ce contexte, de réclamer un accroissement des activités « hors zone »[43].

Malgré les efforts de certains pays, comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne, la participation des États membres aux nouvelles formes d'intervention de sécurité de l'OTAN demeure à la discrétion de chacun (tout comme d'ailleurs leur participation aux missions de maintien de la paix de l'ONU). Voilà qui va à l'encontre de l'article 5 du Traité de Washington, qui exige que les membres se viennent en aide mutuellement lorsqu'ils sont la cible d'une attaque.

Sanctions « hors zone »

Les membres de l'OTAN doivent aussi « sauvegarder les intérêts de sécurité communs » et être prêts à intervenir dans la gestion des crises et les opérations d'intervention en cas de crises, y compris en dehors du territoire de l'Alliance[44]. Sur ce point-là, à tout le moins, il semble, d'après des observateurs, que les États-Unis se soient rendus aux arguments de certains de leurs alliés. Avant le sommet, les États-Unis espéraient que l'OTAN se donnerait un mandat élargi lui permettant de réagir à un vaste éventail de menaces qui pourraient éventuellement peser sur des valeurs et des intérêts communs, sans préciser de limite géographique aux opérations de l'Alliance. Finalement, la formulation du concept stratégique reflète plus fidèlement les vues des membres européens de l'OTAN, précisant une sphère d'intérêts dans la « région euro-atlantique » et parlant de l'éventualité de crises qui se produiraient « à la périphérie de l'Alliance »[45].

Qu'entend-on exactement par « région euro-atlantique »? Il importe de savoir qu'il n'existe aucun consensus clair sur cette question. La plupart des membres considèrent que les Balkans sont inclus, mais seule la France estime que l'Afrique du Nord en fait partie, tandis que les Allemands incluent volontiers les pays du flanc est. En règle générale toutefois, les Européens considèrent les régions en question comme étant proches de leurs frontières - ou, à tout le moins, de leurs intérêts.

Si l'énoncé du nouveau concept stratégique est bien loin du mandat que recherchait initialement Washington, qui aurait préféré un texte appuyant davantage les opérations en dehors de l'Europe (comme celles en Iraq, par exemple), il reste que les États-Unis ne trouveront pas ce texte indûment restrictif lorsque leurs intérêts nationaux seront en jeu. Immédiatement après la publication du nouveau concept stratégique, Washington a affirmé que la question de savoir où l'OTAN peut intervenir en dehors de ses frontières ne relevait pas de considérations géographiques[46].

---

[43] Ainsi, le nouveau concept stratégique maintient l'engagement de défense mutuelle prévu à l'article 5 du Traité de Washington, mais offre de nouveaux moyens d'assurer la sécurité en ouvrant la voie aux interventions humanitaires à l'extérieur des frontières de l'OTAN. Comme l'expérience au Kosovo l'a démontré, ces notions ne sont pas toujours clairement différenciées dans les différentes raisons invoquées par les pays membres de l'OTAN pour justifier une intervention.

[44] Boese.

[45] Nicola Butler, « NATO at 50: Papering Over the Cracks », *Opinion and Analysis*, juin 1999, p. 4.

[46] *Ibid.*, p. 5.

D'ailleurs, après la campagne aérienne contre la Yougoslavie, le président Clinton a de nouveau répété que les États-Unis considéraient que l'OTAN avait un rôle à jouer bien au-delà de ses frontières actuelles. Lors d'une visite au Kosovo le 22 juin 1999, Clinton aurait dit que l'OTAN pourrait intervenir ailleurs, en Afrique ou en Europe centrale, pour lutter contre la répression[47]. Cela ne devrait étonner personne. Les États-Unis, en tant que puissance mondiale, ont des intérêts et des responsabilités d'envergure mondiale et, pour eux, la notion d'externalité n'est pas restrictive. Pour ce pays du moins, la région euro-atlantique est un concept d'envergure mondiale.

Politique relative aux armes nucléaires

Dans le contexte du nouveau concept stratégique, l'Alliance maintient que les « armes nucléaires apportent une contribution unique en rendant incalculables et inacceptables les risques que comporterait une agression contre l'Alliance ». On qualifie d'« extrêmement improbables » les circonstances dans lesquelles on pourrait avoir à envisager le recours à l'arme nucléaire, et les forces nucléaires et conventionnelles de l'OTAN seront maintenues au « niveau minimum suffisant ». En outre, bien que l'on considère comme « hautement improbable » une agression conventionnelle de grande envergure dirigée contre l'Alliance, le concept stratégique précise néanmoins que « la possibilité de l'apparition d'une telle menace à long terme existe [toujours] »[48].

Par la suite, l'OTAN a entendu les appels du Canada et de l'Allemagne, qui réclamaient une révision de sa politique nucléaire. Elle a chargé son Comité politique principal de s'en occuper et d'en rendre compte aux ministres d'ici décembre 2000.

L'OTAN et l'Union européenne

Le Sommet de Washington s'est aussi efforcé de prévoir l'élaboration d'une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Alors que le concept stratégique reprenait les vues traditionnelles de l'OTAN sur le sujet, le Communiqué du Sommet, lui, est allé beaucoup plus loin. Le premier précisait simplement que l'OTAN aiderait les alliés européens à agir par eux-mêmes, les moyens de l'OTAN étant mis à la disposition de l'Union européenne de l'Ouest (UEO) au besoin et avec le consentement des membres de l'OTAN[49].

Dans le Communiqué, on reconnaît la volonté de l'UE d'atteindre une « capacité d'action autonome » et l'on convient d'élaborer davantage le « concept relatif à l'utilisation de moyens de l'OTAN séparables, mais non séparés, pour des opérations dirigées par l'UEO ». Plus loin, le Communiqué réclame l'appui de l'OTAN dans quatre domaines principalement : la planification, le transport de charges lourdes, le commandement et le contrôle, et le renseignement.

Le Conseil européen a réaffirmé son intention de donner suite à l'IESD lors de son Sommet de Cologne le 3 juin 1999. Il a convenu que l'Union européenne « doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les

---

[47] *Ibid.*

[48] Boese, p. 1.

[49] « Le concept stratégique de l'Alliance », *OTAN,* avril 1999, paragr. 30. Voir également Butler, p. 4.

moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN ». Si l'on s'entend sur ce qui précède, il reste encore bien des détails à régler en ce qui concerne la politique européenne de sécurité et de défense. L'une des questions les plus difficiles est de déterminer comment impliquer de façon satisfaisante les membres de l'UE non alliés et les pays de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE[50].

L'élargissement de l'OTAN

Enfin, les questions de l'élargissement de l'Alliance et des rapports avec la Russie ont continué de retenir l'attention au Sommet. **La nature de la menace a considérablement changé. Les appréhensions entretenues au sujet d'une possible agression par l'Union soviétique ou par les pays du Pacte de Varsovie, qui ont été au coeur des préoccupations de l'OTAN pendant ses quarante premières années d'existence, ont en grande partie fait place à des inquiétudes suscitées par l'instabilité régnant dans ces mêmes pays.** Ainsi, l'élargissement de l'Alliance et des autres liens peut être perçu comme un moyen d'assurer une plus grande stabilité en permettant indirectement la participation économique de l'Europe de l'Est[51]. Les États-Unis ont toujours été d'ardents partisans d'une expansion de l'OTAN, même lorsqu'il n'y avait aucune menace militaire apparente.

En 1999, les dirigeants de l'Alliance ont choisi de refuser le statut de membre aux neuf États aspirants (Albanie, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Roumanie, Slovaquie et Slovénie), tout en précisant que les trois nouveaux membres ne seraient pas les derniers[52].

Parallèlement, l'Alliance a réitéré la nécessité de maintenir l'engagement de la Russie. Le Communiqué note que les « relations étroites entre l'OTAN et la Russie sont d'une grande importance pour la stabilité et la sécurité dans la région euro-atlantique »[53]. Il n'est toutefois pas évident pour tout le monde qu'un place suffisante est faite à la Russie.

Le Conseil de partenariat euro-atlantique

Les bonnes relations avec les anciens membres du Pacte de Varsovie sont soutenues par le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA). Le Conseil a été créé en 1997 en tant que successeur paneuropéen élargi du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), groupe de pays de l'OTAN et de l'ex-Pacte de Varsovie engagés depuis 1991 dans des discussions relatives à la sécurité et aux plans de défense. Le programme Partenariat pour la paix (PPP), lancé en 1994, rassemble les forces armées de 27 pays en vue d'une formation et d'exercices conjoints et de consultations sur la sécurité. On nous a dit que le CPEA avait concrètement contribué à l'entente mutuelle entre les forces armées des pays participants et à la capacité des membres de l'OTAN et d'autres pays de coordonner leurs

---

[50] Butler, p. 4. Voir aussi le *Communiqué du Sommet de Washington*, paragr. 10-11.

[51] Une façon détournée de s'éviter bon nombre des coûts élevés que suppose une expansion de l'Union européenne, notamment au chapitre des subventions agricoles.

[52] *Arms Control Today*, avril-mai 1999, p. 2.

[53] *Communiqué du Sommet de Washington*, 1999, paragr. 27.

efforts pour une variété de rôles, dont le maintien de la paix[54]. En outre, en 1997 était signé l'*Acte fondateur entre l'OTAN et la Russie*. Cette entente établit les fondements d'un partenariat stratégique entre l'OTAN et la Russie, habilitant cette dernière à travailler avec l'OTAN dans des domaines d'intérêt commun comme la sécurité nucléaire et le maintien de la paix. Le mécanisme de consultation est le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie (CCP).

Le nouveau concept stratégique devait servir de guide en matière de stratégie et de structure des forces pour des années à venir. Cependant, comme son prédécesseur — le concept stratégique de 1991, vite devenu désuet en raison de l'effondrement de l'Union soviétique —, la version actuelle est déjà remise en question depuis l'intervention au Kosovo. L'Alliance et les divers gouvernements sont en train de faire le bilan du Kosovo et d'en évaluer les implications pour la future stratégie de défense et d'approvisionnement.

Considérations futures pour le Canada et l'OTAN

Compte tenu de ce qui précède, une question s'impose : « Quel devrait être le rôle du Canada dans la « nouvelle » OTAN? ». Cette question en implique d'autres, à savoir : « Devons-nous en fait rester au sein de l'Alliance et, dans l'affirmative, quels devraient être la nature et le niveau de notre engagement ? »

Il est difficile de répondre à ces questions en raison de la nature évolutive de l'OTAN, que nous avons déjà évoquée, et de l'incertitude de l'avenir. L'Identité européenne de sécurité et de défense deviendra-t-elle *de facto* un mécanisme de défense de l'Union européenne? **Les conjectures abondent sur la forme qu'elle prendra, mais il semble certain que l'OTAN continuera d'évoluer et que ces changements auront nécessairement des répercussions importantes sur le rôle du Canada. Le Comité ne pense pas que le Canada devrait quitter l'OTAN; il se pourrait toutefois que la partie européenne de l'OTAN évolue de telle sorte que le Canada finisse par en être exclu.**

Le Canada, les États-Unis et l'Europe partagent des valeurs et un héritage communs[55]. Il est bien connu que le Canada n'a pas d'ennemis héréditaires, mais il a certainement des amis et des alliés de longue date, qui sont pour la plupart nos pairs de l'OTAN. Il est difficile de concevoir un scénario (autre qu'une mission de maintien de la paix traditionnelle) dans lequel le Canada déploierait ses forces outre-mer indépendamment de ses alliés[56]. Compte tenu des liens étroits qui nous unissent à nos amis euro-américains, il serait insensé pour le moment d'envisager d'abandonner une alliance propice à la discussion et à la planification. Le monde évolue, tout comme d'ailleurs les intérêts de sécurité du Canada, et la situation pourrait être tout autre dans quelques années : d'autres alliances régionales pourraient voir le jour dans des régions comme l'Asie-Pacifique, mais dans un avenir prévisible l'OTAN demeurera le grand rempart de notre défense.

---

[54] David Long, fascicule 33, p. 10.

[55] Toutefois, à mesure que la composition de la population canadienne évolue et que nos liens avec le reste du monde s'étendent, l'héritage européen devient un facteur moins prédominant qu'il ne l'a déjà été.

[56] Il lui faudrait en effet compter sur des véhicules lourds américains pour tout déploiement.

Le défi pour le gouvernement est de faire en sorte que la voix du Canada soit entendue lorsque l'Alliance prend des décisions. Si les Canadiens ne peuvent pas voir que leur investissement dans la sécurité militaire et que les opérations de l'Alliance comme celle du Kosovo leur assurent une influence sur les orientations plus vastes de la politique de l'Alliance, alors ils commenceront à s'interroger au sujet de notre engagement et à y voir l'expression dépassée d'une politique désuète.

Conclusions et recommandations

L'OTAN a cessé d'être ce qu'elle était jadis, c'est-à-dire une organisation essentiellement axée sur la défense collective de ses membres dans l'éventualité d'une attaque militaire. Elle est devenue une organisation de sécurité européenne ayant une gamme croissante de fonctions et de responsabilités et une approche de plus en plus proactive du maintien de la sécurité, dans le cadre à la fois d'opérations militaires « hors zone » et d'activités non militaires. La « nouvelle » OTAN continue d'évoluer et il est difficile de prévoir quelle forme elle prendra dans l'avenir.

Entre-temps, le rôle du Canada au sein de l'OTAN a diminué au fil des ans. La croissance de l'Union européenne et la récente expansion de l'Alliance ne sont évidemment pas étrangères à ce phénomène. L'expérience du Kosovo nous a rappelé que notre pays n'a pas au sein de l'OTAN le niveau d'influence en matière de prise de décisions auquel les Canadiens pourraient s'attendre. Notre contribution militaire à l'OTAN décline depuis de nombreuses années et, quel que soit le niveau de compétence de notre personnel, la taille de notre budget de défense est telle que nous sommes perçus par de nombreux interlocuteurs de l'extérieur comme un pays qui ne fait pas sa part au sein de l'Alliance. De telles affirmations ont de quoi choquer, étant donné que l'engagement long de près d'un siècle du Canada vis-à-vis de la sécurité en Europe occidentale n'a jamais été reconnu sur le plan militaire ni ne s'est traduit par un resserrement des liens économiques, comme on s'y attendait à l'époque où l'article 2 de la Charte a été rédigé.

L'expansion récente de l'OTAN et les perspectives d'expansion future ont de quoi inquiéter; le Comité a recueilli des témoignages partagés à ce propos. Il semble toutefois clair que, quel que soit le bien-fondé de l'expansion, on n'en a pas suffisamment analysé les conséquences pour le Canada. L'adjonction de trois nouveaux membres, trois nouveaux alliés, s'est faite presque sans débat au Sénat et à la Chambre et n'a suscité pratiquement aucun débat public[57].

Il faut s'attendre à tout le moins à ce que la poursuite de l'expansion comporte des défis au chapitre de la prise de décisions et de l'administration interne au sein de l'OTAN. Compte tenu des perspectives d'expansion future, les Canadiens doivent être tenus davantage au courant des implications d'une telle situation et participer davantage à toute nouvelle décision, ce qui pourrait se faire par le truchement d'un débat au Sénat et à la Chambre des communes.

En définitive, le Comité en arrive à la conclusion que l'OTAN importe toujours pour le Canada. Malgré l'incertitude entourant la « nouvelle » OTAN et les effets de l'Identité

[57] Voir le chapitre VIII où il est question du rôle du Parlement.

européenne de sécurité et de défense (voir ci-après), la poursuite de l'engagement du Canada vis-à-vis de la sécurité européenne dans le contexte de l'OTAN représente un complément nécessaire à sa relation avec les États-Unis en matière de sécurité et de défense de l'Amérique du Nord. Notre investissement dans l'Alliance et nos contributions aux activités de l'OTAN devraient donner au Canada voix au chapitre et lui permettre d'exprimer ses valeurs de manière à influer sur la prise de décisions en Occident, même lorsque ses propres intérêts ne sont pas directement menacés. C'est là un objectif légitime de notre politique étrangère et un investissement judicieux de nos ressources.

Les intérêts du Canada en matière de sécurité ne doivent pas reposer sur des concepts datant de 1949. Nous avons un intérêt dans la sécurité de l'Europe, qui doit s'exprimer en termes logiques à la fois pour le Canada et pour l'Europe d'aujourd'hui. Notre contribution à la sécurité collective - qui est de toute évidence la voie à suivre pour un pays comme le nôtre -doit être perçue comme utile et pertinente par nos partenaires de l'Alliance et par les Canadiens.

Recommandations

1) **Que le gouvernement du Canada veille à ce que tous les membres de l'Alliance , y compris le Canada, soient pleinement et convenablement consultés avant un déploiement « hors zone » des forces de l'OTAN et, s'il estime que la question n'a pas été pleinement débattue, qu'il remette sérieusement en question la participation du Canada à l'opération.**

2) **Que toute intervention du Canada dans les opérations de l'OTAN soit assortie d'une participation claire et significative de celui-ci à la prise de décisions au sein de l'Alliance.**

Chapitre IV : La « nouvelle » OTAN – Questions d'ordre juridique

Au cours des dernières années, mais surtout dans le sillage du conflit kosovar, trois grandes questions ont été soulevées à propos de la « nouvelle » OTAN. Premièrement, on s'est demandé si l'OTAN devait s'engager dans des opérations « hors zone » (c'est-à-dire à l'extérieur du territoire des États membres) et, dans l'affirmative, dans quelle mesure elle devait le faire. Deuxièmement, on s'est interrogé à maintes reprises sur le fondement juridique d'opérations telles que les missions de maintien de la paix et d'intervention d'urgence, qui ne découlent pas des obligations de défense mutuelle définies à l'article 5 du *Traité de l'Atlantique Nord* de 1949. Troisièmement, la possibilité d'une action unilatérale, c'est-à-dire non sanctionnée par les Nations Unies, s'est posée avec acuité après la campagne de Kosovo. Il faut donc se demander comment l'Alliance doit réagir lorsque son intervention s'oppose au veto d'un ou de plusieurs membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Les opinions sur ces questions divergent beaucoup entre les pays membres de l'OTAN et à l'intérieur de ceux-ci. Les États-Unis et, dans une certaine mesure, le Royaume-Uni ont tendance à prôner une Alliance robuste et vaste qui, en plus de sa fonction de base en tant qu'organisme de défense mutuelle, pourrait au besoin mener des interventions militaires quasiment n'importe où au monde, si ses intérêts étaient menacés. De plus, les États-Unis ont parfois laissé entendre que l'autorisation préalable de l'ONU n'était pas nécessaire pour donner un fondement juridique à de telles interventions. D'autres membres de l'Alliance, notamment la France, semblent préférer que l'Alliance demeure à l'intérieur de ses frontières et que les opérations ne découlant pas de l'article 5 ne soient entreprises qu'avec l'autorisation du Conseil de sécurité, mais ce point de vue est loin d'être partagé par tous.

Pour ce qui est de la zone d'intervention, le nouveau concept stratégique de l'Alliance, adopté au sommet d'avril 1999, indique clairement que la zone euro-atlantique est le principal point de mire de l'OTAN. Pourtant, on peut interpréter le document comme une justification d'opérations de l'Alliance au-delà de cette zone, à condition que de telles opérations soient liées à la paix et à la stabilité dans la zone euro-atlantique.

Même si le nouveau concept stratégique semble appeler une autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU ou, à tout le moins, un mandat de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la récente intervention de l'OTAN contre la Yougoslavie - l'« opération Force alliée » - porte à croire que l'Alliance est disposée, dans certains cas, à mener des opérations militaires sans autorisation du genre.

Membre fondateur de l'Alliance de l'Atlantique Nord, le Canada s'est vigoureusement engagé à maintenir la paix et la sécurité en Europe. Mais il est aussi membre fondateur et un ardent défenseur de l'ONU, de même qu'un chef de file dans les efforts visant à faire avancer les causes de la paix et des droits de la personne par la voie du droit international. Il y a longtemps que ces principes sous-

tendent la politique étrangère canadienne. Par conséquent, le Canada a à cœur les rapports entre l'OTAN et l'ONU.

La légalité des opérations « hors zone »

Le droit international s'intéresse davantage à *ce que font* les États ou groupes d'État qu'aux *endroits* où leurs interventions ont lieu. De plus, ni le traité fondateur de l'OTAN ni la Charte de l'ONU n'interdisent à l'Alliance de mener des opérations « hors zone ».

Le Traité de Washington

Bien que l'article 10 du *Traité de l'Atlantique Nord* de 1949 (Traité de Washington) limite les nouvelles adhésions à l'OTAN aux États européens, le Traité ne prévoit aucune restriction géographique pour ce qui est des interventions de l'Alliance. Sur le plan opérationnel, le Traité de Washington ne porte véritablement que sur la défense collective en réponse à une agression externe. Ce rôle opérationnel suppose implicitement la conduite d'opérations militaires dans le territoire des États membres ou de pays alliés ou coopérants, ainsi que dans le territoire ennemi ou occupé par l'ennemi.

La Charte de l'ONU

L'autre principale source de droit international pertinent est la Charte des Nations Unies. Le chapitre VIII de cette charte traite des « accords régionaux » tels que l'OTAN.

- Le paragraphe 52(1) reconnaît la légitimité de ces organismes régionaux et de leur participation à des opérations de maintien de la paix et de la sécurité internationales lorsque ces opérations « se prêtent à une action de caractère régional ».
- En vertu du paragraphe 53(1), le Conseil de sécurité de l'ONU est tenu « s'il y a lieu » de recourir à de tels organismes régionaux pour mener à bien des actions coercitives découlant du chapitre VII de la Charte (« action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression »).

Rien dans la Charte n'interdit aux organismes militaires régionaux d'intervenir en dehors de leur région. Au plus, il semblerait que la Charte accorde au Conseil de sécurité la possibilité d'exclure la participation d'un organisme régional à une action coercitive.

La légalité des opérations ne découlant pas de l'article 5

Encore plus fondamentale, du point de vue juridique, que la question du territoire sur lequel l'OTAN peut intervenir est celle de savoir si l'Alliance est confinée à des mesures de *défense* collective, ou si elle peut entreprendre des opérations appuyant la sécurité des populations de façon plus générale. En particulier, l'OTAN est-elle légalement habilitée à intervenir dans les affaires des États non-membres et, dans l'affirmative, dans quelles circonstances? De telles interventions ne découleraient pas de l'article 5.

Le Traité de Washington

Comme nous l'avons déjà signalé, l'article 5 est l'essence même du Traité de Washington. En voici le texte :

> Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles (...) assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt (...) telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Au cours de la dernière décennie, l'OTAN a assumé des fonctions militaires additionnelles. Dans le concept stratégique de l'OTAN adopté en avril 1999, la *gestion des crises* et les *interventions d'urgence* ayant trait à la sécurité et à la stabilité dans la zone euro-atlantique figurent parmi les cinq « tâches de sécurité fondamentale » de l'Alliance.[58] Il pourrait s'agir d'opérations de maintien de la paix ou d'autres interventions menées sous l'égide du Conseil de sécurité de l'ONU ou de l'OSCE.

À proprement parler, le Traité de Washington n'autorise aucun autre type d'opération militaire que l'autodéfense collective prévue à l'article 5[59]. Toutefois, le fait que l'OTAN puisse mener des opérations qui ne découlent pas du traité sur lequel repose l'Alliance signifie non pas que de telles opérations sont illégales, mais qu'un État membre n'est pas tenu d'y participer.

C'est ce que reconnaît effectivement le nouveau concept stratégique de l'OTAN, qui stipule que l'Alliance mènera de telles opérations par consensus et au cas par cas, et que la participation à de telles opérations demeure « soumise aux décisions que prendront les États membres conformément à leur constitution nationale ». Autrement dit, contrairement à l'obligation qu'impose l'article 5 de défendre un allié de l'OTAN en cas d'agression, l'engagement dans une intervention ne découlant pas de l'article 5 n'est pas implicite dans la ratification du Traité de Washington.

L'Alliance a déjà participé à un certain nombre d'opérations ne découlant pas de l'article 5 dans les efforts de maintien de la paix en ex-Yougoslavie[60]. À l'exception de l'intervention contre la Serbie dans le conflit au Kosovo, toutes ces opérations avaient été approuvées par le Conseil de sécurité de l'ONU.

---

[58] Les trois autres sont la sécurité, la consultation, la dissuasion et la défense.

[59] Même si certains avancent que l'article 4 pourrait être une autre source de justification, le texte de cet article stipule simplement que les membres de l'OTAN sont tenus de se consulter lorsque l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'un d'entre eux est menacée.

[60] Il s'agissait de la mise en application par les forces maritimes de l'embargo sur les armes et des sanctions imposées par l'ONU (1992-1996); de la mise en application de la zone d'exclusion aérienne et de l'appui aérien rapproché accordé à la Force de protection de l'ONU (FORPRONU) en Bosnie-Herzégovine (1993-1995), de la Direction de la Force internationale (IFOR) pour faciliter la mise en œuvre du plan de paix pour la Bosnie (1995-1996); de la direction de la mission subséquente, d'ampleur réduite, soit la Force de stabilisation (SFOR), qui est demeurée en Bosnie-Herzégovine après les élections (de 1996 à ce jour); et, plus récemment, de la direction de la force multinationale de maintien de la paix (KFOR) au Kosovo (de juin 1999 à ce jour).

La Charte de l'ONU

L'OTAN et la Charte

La Charte des Nations Unies est un document spécial en droit international. En plus de fixer les règles d'appartenance et les procédures institutionnelles d'une organisation internationale, elle constitue une déclaration des normes fondamentales du droit international qui sont de portée universelle. Tous les États membres de l'OTAN sont également membres des Nations Unies et sont donc explicitement tenus de respecter les modalités de la Charte.

Pour que les opérations de l'OTAN soient valides en vertu du droit international, elles doivent être compatibles avec la Charte des Nations Unies. L'article 7 du Traité de Washington stipule en effet que les obligations des États membres de l'Alliance sont assujetties à celles énoncées dans la Charte et à l'autorité supérieure du Conseil de sécurité pour les questions ayant trait à la paix et à la sécurité internationales. La soumission à l'autorité de la Charte des Nations Unies et du Conseil de sécurité est réaffirmée dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN.

La Charte de l'ONU et le recours à la force

Parmi les normes de droit international que reprend la Charte, la priorité est de toute évidence accordée aux questions touchant la paix et la sécurité internationales et, en particulier, à l'objectif de faire cesser les guerres d'agression en limitant strictement le recours à la force entre États.

La règle fondamentale pour ce qui est du recours à la force entre États est énoncée à l'article 2 de la Charte :

> 2(3) Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.
>
> 2(4) Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

La Charte n'admet que deux exceptions explicites à cette interdiction générale du recours à la force entre États membres : le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, contre une agression armée, et les mesures de coercition prises dans le but d'écarter une menace à la paix et à la sécurité internationales.

La légitime défense contre une agression armée est un concept relativement simple et, puisqu'il s'agit d'un « droit naturel » des États membres, toute mesure en ce sens peut être prise, en vertu de l'article 51, sans l'autorisation de l'ONU, mais elle doit toutefois être signalée au Conseil de sécurité.

Les mesures coercitives relèvent du Conseil de sécurité, auxquelles le paragraphe 24(1) confie la « responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées, la Charte

donne au Conseil divers pouvoirs pour remédier au problème, y compris le recours à la force des armes. Ces pouvoirs sont énoncés au chapitre VII (articles 39 à 51) de la Charte. L'article 39 stipule qu'il appartient au Conseil de sécurité de déterminer s'il existe une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, et qu'il lui revient, si c'est le cas, de recommander les mesures correctives à prendre ou d'en décider, conformément aux articles 41 et 42. L'article 41 prévoit des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force, soit des sanctions économiques ou des embargos. Lorsque le Conseil de sécurité juge ces mesures inadéquates, l'article 42 l'autorise à faire appel aux forces armées pour entreprendre toute action qu'il juge nécessaire au maintien et au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. L'article 25 oblige tous les membres des Nations Unies à accepter et à appliquer les décisions du Conseil de sécurité.

L'article 52 de la Charte reconnaît expressément la légitimité d'organismes de sécurité régionaux comme l'OTAN. L'existence de pactes régionaux est également prise implicitement en considération dans l'article 51, qui affirme que les États membres ont un droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective. Toutefois, alors que l'article 53 oblige le Conseil de sécurité à tenter d'obtenir l'aide des organismes régionaux pour faire appliquer des mesures coercitives prises en vertu du chapitre VII, la Charte ne leur donne aucun pouvoir spécial. En fait, le paragraphe 53(1) interdit expressément à ces organismes régionaux d'entreprendre toute action coercitive sans l'autorisation du Conseil de sécurité.

Ainsi, la Charte des Nations Unies autorise clairement, et même encourage, la participation d'organismes régionaux comme l'OTAN à des actions coercitives menées en vertu de la Charte — à condition toutefois que ces organismes soient mandatés par le Conseil de sécurité. En outre, comme la Charte ne réglemente que les interventions militaires entre États, elle ne s'oppose en rien à la participation de l'OTAN à des opérations de maintien de la paix traditionnelles[61] ni à tout autre déploiement consensuel de troupes. De telles opérations n'ont même pas besoin d'être autorisées par les Nations Unies qui, toutefois, les avalisent fréquemment en vertu du chapitre VI de la Charte (« Règlement pacifique des différends »[62]).

Par conséquent, les opérations de l'OTAN qui ne découlent pas des dispositions de l'article 5 ne posent en soi aucun problème par rapport à la Charte de l'ONU. Les difficultés surgissent uniquement lorsque l'OTAN propose des interventions militaires à des fins autres que de défense. En vertu de la Charte, seul le Conseil de sécurité peut les autoriser. En fait, comme chaque membre permanent du Conseil de sécurité a un droit de veto, cette condition peut devenir un obstacle insurmontable.

---

[61] Par opérations de maintien de la paix « traditionnelles » on entend les opérations dans le cadre desquelles des forces armées étrangères sont déployées avec le consentement de l'État hôte ou des belligérants concernés. Voir la note 4.

[62] En fait, le Canada a participé à au moins quatre missions de maintien de la paix non sanctionnées par les Nations Unies : la Commission internationale de surveillance et de contrôle en Indochine (1954-1974), la Mission d'observation du Commonwealth au Nigéria (1968-1970), la Commission internationale de contrôle et de surveillance au Vietnam (1973-1974), et la Commonwealth Monitoring Force for Rhodesia/Zimbabwe (1979-1980).

La souveraineté nationale et les droits de la personne : le principe de non-ingérence

Le principe de non-ingérence et de respect de la souveraineté nationale est un aspect fondamental de la Charte des Nations Unies, dont le paragraphe 2(7) se lit comme suit :

> Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.

On allègue souvent que le principe de non-ingérence et de respect de la souveraineté nationale établi par le paragraphe 2(7) a constitué un obstacle majeur à une action internationale efficace lors de conflits et de violations graves des droits de la personne au sein de certains États. En réalité, cette disposition n'a pas sérieusement restreint l'intervention des Nations Unies.

Tout d'abord, le sens que donne la communauté internationale au concept d'« affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » s'est rétréci depuis la Seconde Guerre mondiale. Dès 1945, le droit international s'est intéressé à la situation tragique des victimes de guerres intestines et de persécutions aux mains de leurs propres gouvernements. Selon le concept de « crimes contre l'humanité » établi à Nuremberg, tout individu quel que soit son rang, chefs d'État compris, pouvait être tenu criminellement responsable de tels actes même lorsque ceux-ci étaient commis à l'intérieur de son pays. Les Nations Unies ont rapidement avalisé ces nouveaux principes, puis les ont finalement fait appliquer par les tribunaux constitués pour juger les crimes de guerre au Rwanda et en ex-Yougoslavie.

Par la suite, les Nations Unies ont avalisé ces nouveaux principes de droit international qui avaient été reconnus lors des procès de Nuremberg[63]. Qui plus est, le principe de responsabilité criminelle internationale des hauts fonctionnaires en cas de violations graves des droits de la personne, établi à Nuremberg, est repris dans la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* de 1948, dans les statuts des tribunaux constitués par les Nations Unies pour juger des crimes de guerre commis dans l'ancienne Yougoslavie et au Rwanda en 1993 et 1994 respectivement, ainsi que dans ceux de la nouvelle Cour pénale internationale dont l'établissement est en cours de ratification par les États. Par ailleurs, cette même convention stipule que « toute partie contractante peut saisir les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies afin que ceux-ci prennent, conformément à la Charte des Nations Unies, les mesures qu'ils jugent appropriées pour la prévention et la suppression des actes de génocide »[64]. Les Nations Unies semblent donc pouvoir assumer un rôle en cas de génocide.

En 1948 également, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à l'unanimité la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui constitue un important recueil de

[63] Lors de l'Assemblée générale de 1946 (Résolution 95(1)) et par la Commission du droit international en 1950.

[64] Article 8.

normes régissant le traitement des populations par les gouvernements. La Déclaration a été suivie en 1966 d'un traité international sur les droits de la personne, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en vertu duquel les États sont légalement tenus de respecter les droits de la personne sur leur territoire.[65]

En 1949, certains droits et obligations fondamentaux relevant du droit de la guerre (ce qu'on appelle de nos jours le droit international humanitaire) ont été étendus pour la première fois aux conflits internes dans l'article 3 qui est commun aux quatre Conventions de Genève. Les victimes de conflits internes ont fait l'objet de mesures de protection supplémentaires en vertu du Protocole II de 1977 des Conventions de Genève.

De plus, le paragraphe 2(7) de la Charte reconnaît expressément que les mesures de coercition prévues au chapitre VII sont des exceptions au principe de non-ingérence. La condition préalable à toute intervention en vertu de ce chapitre est une menace reconnue à la paix et à la sécurité internationales; le Conseil de sécurité a d'ailleurs montré qu'il était de plus en plus porté à tirer une telle conclusion lorsqu'il a été appelé à examiner des crises intérieures. Cela tient en partie au fait que des actes de répression à l'intérieur d'un pays peuvent avoir des conséquences à l'extérieur de ce pays, par exemple déclencher un exode de réfugiés ou provoquer une intervention armée de la part d'autres États[66].

La communauté internationale et le droit international ont donc adopté, depuis la Seconde Guerre mondiale, une acception relativement restrictive de ce qui peut être considéré comme des questions d'intérêt essentiellement national. Il s'agit d'un changement important, car les violations des droits de la personne observées ces dernières décennies ont surtout eu lieu lors de conflits intérieurs, soit des guerres civiles, plutôt que dans des guerres entre États.

On peut donc dire qu'il y a longtemps que les Nations Unies et le droit international font face à la nécessité d'adapter la notion de souveraineté des États pour tenir compte des cas de violation des droits de la personne sur une grande échelle. Comme l'affirmait M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, en septembre 1999 : « Aucune disposition de la Charte des Nations Unies n'empêche de reconnaître l'existence des droits au-delà des frontières. Ce que la Charte stipule c'est qu'« il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun »[67].

---

[65] De plus, le Processus d'Helsinki des années 70 a favorisé l'adoption par l'OSCE d'une approche globale aux droits de la personne dans les 55 États membres. Ainsi, tant les pays membres de l'OTAN que ceux du Pacte de Varsovie ont réaffirmé leurs obligations à l'égard des droits de la personne. Bien qu'ils ne soient pas obligatoires en droit, ces engagments ont toutefois une importance considérable sur le plan politique.

[66] Le Conseil de sécurité a adopté un certain nombre de résolutions aux termes du chapitre VII afin de protéger les droits de la personne dans certains États : l'Afrique du Sud en 1976, 1977 et 1980; l'Iraq en 1991; la Somalie en 1992; la Bosnie-Herzégovine en 1992-1993; l'ex-Yougoslavie en 1993; Haïti en 1993-1994; le Rwanda en 1994; le Zaïre en 1996 et la Yougoslavie (Kosovo) en 1999. De plus, dans le cas de la Somalie, de la Bosnie-Herzégovine, d'Haïti, du Rwanda, du Zaïre et du Kosovo, il a autorisé le recours à « toute action jugée nécessaire », y compris l'emploi de la force armée, pour faire respecter ses résolutions.

[67] Annan, *Two Concepts of Sovereignty*, p. 49. Voir également Annan, *Rapport du secrétaire général*, p. 21-22, paragr. 67 et recommandation 40.

Il serait juste de reconnaître que, si les Nations Unies ont hésité à intervenir plus vigoureusement pour protéger les droits de la personne, c'est plutôt en raison des intérêts nationaux de leurs membres qu'à cause de présumées contraintes de la Charte ou du droit international en général.

La légalité de l'approche unilatérale et les solutions de rechange

Le problème que pose l'approche unilatérale (c'est-à-dire l'approche non sanctionnée par les Nations Unies) aux interventions humanitaires ne tient pas à la formulation de critères suffisamment altruistes pour justifier une intervention militaire. Il s'agit plutôt de trouver des moyens adéquats pour que la communauté internationale puisse exercer un certain contrôle de manière à éviter les abus et à assurer la stabilité des relations internationales. Comme M. Kofi Annan l'a écrit récemment :

> ... Il est essentiel que la communauté internationale en arrive à un consensus non seulement sur le principe qu'il faut intervenir en cas de violation massive et systématique des droits de la personne, où qu'elle se produise, mais aussi sur les moyens de décider du type de mesures à prendre, à quel moment et à qui cette responsabilité incombe. (C'est nous qui soulignons.)[68]

Action directe par l'Assemblée générale

La meilleure solution de rechange à un mandat exprès du Conseil de sécurité est probablement une résolution de l'Assemblée générale, qui conférerait une légitimité considérable à une intervention militaire et contournerait le problème du droit de veto. C'est en fait de cette façon que la communauté internationale a tenté, dans un premier temps, de surmonter l'obstacle que causait, pour le système de sécurité collectif des Nations Unies, l'exercice du droit de veto au sein du Conseil de sécurité.

Cette façon de se tourner vers l'Assemblée générale pour sanctionner des mesures collectives de maintien de la paix et de la sécurité internationales a été officialisée par la résolution de l'« Union pour le maintien de la paix », adoptée en 1950 et coparrainée avec six autres pays par le Canada. La principale disposition de cette résolution stipule que :

> L'Assemblée générale...décide que, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. [C'est l'auteur qui souligne.][69]

---

[68] Annan, *Two Concepts of Sovereignty*, p. 49.

[69] Résolution 377(V) de l'Assemblée générale, adoptée le 3 novembre 1950.

La résolution prévoit aussi que, si sept membres du Conseil de sécurité ou la majorité des membres des Nations Unies le demandent, l'Assemblée générale se réunira dans les 24 heures, si elle ne siège pas déjà. En application du paragraphe 18(2) de la Charte, la majorité des deux tiers est requise pour toute recommandation de l'Assemblée générale sur des questions de paix et de sécurité internationales.

La résolution dite de l'« Union pour le maintien de la paix » a été invoquée à plusieurs occasions[70]. Bien que sa légalité ait été contestée, elle n'a pas été jugée contraire à la Charte de la Cour internationale de justice, ni n'a été répudiée par le Conseil de sécurité. En outre, pour ce qui est de traduire des points de vue et des valeurs universels, c'est un mécanisme qui assure la légitimité maximale à l'usage de la force et qui est donc tout à fait pertinent pour les questions concernant l'OTAN traitées ici.

Situations de crise

Il se peut toutefois, lorsqu'une situation surgit très rapidement et que l'inaction pourrait avoir des conséquences terribles, que les États se sentent obligés, du moins au départ, d'intervenir sans l'approbation d'une instance de l'ONU. En pareil cas, les États concernés devront tout de même justifier leurs actes devant le Conseil de sécurité et placer l'opération sous l'autorité de l'ONU, une fois que celle-ci aura été saisie de la chose. Même si le but de l'opération est largement avalisé, la décision que prend un organisme comme l'OTAN de mener une action par coalition ne peut pas, à long terme, remplacer la légitimité que seul un organisme véritablement mondial peut apporter.

Conséquences globales

Qu'est-ce que ces considérations laissent entendre pour ce qui est du mandat de l'OTAN? Elles suggèrent à tout le moins qu'il n'y a aucune *règle de fond* en droit international qui empêche l'OTAN d'entreprendre des opérations ne découlant pas de l'article 5, en général, ou des interventions dites « humanitaires », en particulier. La seule limite que la Charte des Nations Unies impose dans le cas des opérations de l'OTAN ne découlant pas de l'article 5 est celle de faire autoriser par le Conseil de sécurité tout usage de la force à des fins autres que de défense.

En cas d'impasse au Conseil de sécurité, l'approbation par l'Assemblée générale peut constituer une solution viable pour un organisme comme l'OTAN qui cherche à intervenir en cas de menace évidente à la sécurité humaine. Certains membres du Comité sont d'avis ce mécanisme peut donc être un moyen d'acquérir la légitimité que seul l'appui des Nations Unies peut donner.

Lorsque l'urgence d'une situation et la gravité de ses conséquences éventuelles semblent exiger l'intervention immédiate et vigoureuse de l'OTAN, il peut ne pas être possible d'obtenir l'approbation préalable des Nations Unies. Dans de tels cas, les membres de

[70] L'Assemblée générale a invoqué la résolution dite de l'« Union pour le maintien de la paix » dans plusieurs situations internationales : Suez en 1956, la Hongrie en 1956, le Liban en 1958, le Congo en 1960, le Bangladesh en 1971, l'Afghanistan en 1980, le Moyen-Orient en 1980 et la Namibie en 1981. Dans le cas de Suez, du Liban et du Congo, elle a autorisé la mise en branle d'opérations de maintien de la paix en vertu du chapitre VI de la Charte.

l'Alliance peuvent se sentir obligés d'envisager une intervention sans sanction formelle de l'ONU. Toutefois, ils ne devraient bien sûr agir sans l'autorisation de l'ONU qu'en cas d'urgence extrême et dans des circonstances impérieuses, et devraient tenir les Nations Unies parfaitement informées à chaque étape de leur intervention et prendre tous les moyens possibles pour obtenir leur approbation formelle dès que possible. Nombreux sont ceux, cependant, qui estiment que l'Alliance ne devrait pas agir du tout dans ces cas, mais devrait toujours obtenir l'autorisation de l'ONU avant d'employer la force dans une intervention à des fins autres que de défense.[71]

Enfin, il importe de noter que, dans le cas d'interventions ne découlant pas de l'article 5, le Traité de Washington n'impose pas aux États membres de l'OTAN la même obligation de participer à une action collective qu'en cas de menace à la sécurité mutuelle. La participation du Canada à ces interventions est donc une question de choix.

Conclusions et recommandations

Au début du rapport, nous avons posé la question de savoir sous quelle égide le Canada pourrait intervenir lorsque sa propre sécurité ou celle d'un autre pays membre de l'OTAN n'est pas directement menacée. Comme nous l'avons vu dans le présent chapitre, il y a des distinctions importantes à faire en droit international et dans le concept stratégique de l'OTAN entre les opérations de défense collective découlant de l'article 5 et les interventions « hors zone » ayant pour objet de protéger la sécurité humaine dans un État souverain.

Jusqu'à un certain point, la réponse est claire pour le Comité : l'OTAN devrait toujours obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies pour les opérations militaires « hors zone » menées à des fins autres que de défense. Si elle ne l'obtient pas en raison de l'exercice du droit de veto, elle devrait tenter de faire adopter une résolution par l'Assemblée générale. Le Canada devrait refuser de participer à toute opération pour laquelle l'OTAN n'a pas obtenu l'autorisation de l'ONU.

Cependant, les opinions divergent au sein du Comité sur ce que le Canada devrait faire en l'absence d'une sanction des Nations Unies. Certains sont d'avis qu'il ne devrait participer à aucune opération de sécurité non défensive « hors zone » sans l'approbation de l'ONU. D'autres estiment par contre que, dans les cas où la menace à la sécurité humaine serait immédiate et impérieuse, le Canada devrait être prêt à intervenir avec les autres membres de l'OTAN, même sans l'appui explicite de l'ONU, comme il était justifié de le faire, selon eux, au Kosovo.

Comme nous le soulignons au chapitre VIII, les membres du Comité croient que le gouvernement canadien devrait consulter le Parlement chaque fois qu'il envisage de déployer des troupes, à plus forte raison s'il y a quelque doute que ce soit quant à

[71] Comme nous le verrons plus loin dans les conclusions et recommandations, c'est l'avis de certains membres du Comité.

l'autorisation de l'opération par les Nations Unies. Le Comité estime que, sous cet angle à tout le moins, le Canada n'aurait pas dû participer à l'intervention au Kosovo.

Recommandations

3) **Que le gouvernement du Canada continue d'exercer des pressions pour que le Conseil de sécurité des Nations Unies change son approche au maintien de la paix et pour qu'il prenne les mesures nécessaires pour assurer un commandement et un soutien opérationnels suffisants.**

4) **Que le gouvernement cherche à faire autoriser par le Conseil de sécurité des Nations Unies toute opération militaire à laquelle participerait le Canada et allant au-delà de la défense de notre territoire ou de nos intérêts nationaux vitaux.**

5) **Lorsque l'autorisation du Conseil de sécurité ne peut être obtenue en raison d'une menace d'exercer le droit de veto ou de l'exercice effectif de ce droit, que le gouvernement tente de faire adopter une résolution par l'Assemblée générale des Nations Unies, conformément à la résolution dite de l'« Union pour le maintien de la paix ».**

6) **Lorsqu'il lui est impossible d'obtenir à temps une autorisation des Nations Unies, que le Canada soit prêt à agir sans cette sanction, mais uniquement dans les circonstances les plus graves et les plus pressantes, et dans la mesure du possible à permettre un débat parlementaire sur la question avant que la décision soit prise, ou le plus tôt possible après.**

Comme nous l'avons déjà signalé, certains membres du Comité n'appuient pas cette dernière recommandation, estimant que le Canada ne devrait participer à des opérations de sécurité non défensives que si elles ont été sanctionnées par les Nations Unies.

Chapitre V : Le Kosovo

En 1943, la romancière anglaise Rebecca West décrivait la situation dans les Balkans en des termes qui sont toujours d'actualité :

> *Des gens de tempérament humanitaire et réformiste se rendaient constamment dans la péninsule des Balkans pour voir au juste qui maltraitait qui et, incapables de par la nature même de leur foi perfectionniste d'accepter l'horrible hypothèse que tout le monde maltraitait tout le monde, revenaient tous convaincus que leur peuple balkanique de prédilection était souffrant et innocent, à tout jamais le massacré et jamais le massacreur.*[72]

Bien que les origines du conflit du Kosovo remontent à plusieurs siècles, certains événements précis des années 90 ont contribué à faire éclater la crise récente. Le pouvoir croissant de Milosevic, la dissolution de la Yougoslavie, la guerre entre Serbes et Croates, et l'impossibilité pour les pays d'Europe, l'ONU et l'OTAN d'instaurer une paix stable en Bosnie sont autant de facteurs qui ont grandement contribué à la déstabilisation du Kosovo. Ce qui nous intéresse dans ce cas-ci toutefois, c'est de savoir si l'intervention récente de l'OTAN au Kosovo était appropriée dans les circonstances, et quelle leçon on peut en tirer pour ce qui est de la participation future du Canada à d'autres opérations de l'OTAN.

Les gouvernements alliés ont présenté l'intervention au Kosovo comme étant surtout une opération d'aide humanitaire destinée à aider un peuple opprimé et brutalisé par la Serbie. En Occident, en particulier, on craignait que la désintégration de la Yougoslavie n'entraîne une plus grande instabilité et la multiplication des cas de violation des droits de la personne. On craignait aussi les pays d'Europe de l'Ouest n'aient à composer avec des mouvements massifs de réfugiés. On a beaucoup insisté sur la nécessité d'enrayer le processus de nettoyage ethnique apparemment généralisé. Pourtant, même s'il y a bel et bien eu des brutalités, elles semblent avoir été beaucoup moins répandues qu'on ne l'avait cru au départ.

Au cours du conflit, certains commentateurs ont soutenu que l'opération du Kosovo était la preuve qu'il était possible de livrer une guerre aérienne brève et concluante en faisant peu de victimes, notamment dans le camp allié. Son succès à cet égard est toujours en cours d'évaluation, car il a fallu plus temps que prévu pour obtenir des résultats, et nous savons maintenant que d'autres facteurs ont pu contribuer de façon décisive au retrait yougoslave du Kosovo. Par ailleurs, s'il n'y a pas eu de victimes dans les forces aériennes alliées, la situation des Kosovars s'est détériorée dramatiquement pendant la campagne aérienne.

---

[72] *Black Lamb and Grey Falcon,A Journey through Yugoslavia.* New York, Viking, 1943.

Enfin, et bien qu'il soit trop tôt pour porter un jugement définitif, il est clair que l'intervention de l'OTAN n'a pas encore apporté de stabilité ni de paix durable dans la région.

Le but du présent chapitre est d'examiner l'expérience du Kosovo en vue d'en dégager des enseignements susceptibles de nous aider à définir notre opinion sur les nouvelles stratégies de l'OTAN et le rôle du Canada à leur appui.

Historique du conflit

Les événements précurseurs

C'est l'effort du régime de Milosevic pour supprimer l'autonomie des Kosovars albanais (musulmans) qui est l'événement précurseur immédiat du conflit du Kosovo. Au moment des bombardements de l'OTAN, les Kosovars albanais représentaient 90 % de la population de la province. Pendant un certain nombre d'années, ils avaient joui de la grande mesure d'autonomie que leur conférait la constitution yougoslave de 1974. En 1963, le Kosovo avait reçu le statut de « province autonome » et, comme la constitution yougoslave lui avait accordé en 1974 une représentation fédérale séparée, il n'était plus que « formellement » rattaché à la Serbie.

Pendant cette période d'autonomie accrue, les Albanais de souche exerçaient un contrôle presque complet sur l'administration provinciale du Kosovo. La minorité serbe, de son côté, se plaignait de discrimination systématique en matière d'emploi et de logement et du manque d'empressement des autorités locales à les protéger contre la violence anti-serbe. Quelle que soit la cause, beaucoup de Serbes ont quitté le Kosovo pendant les années 80.

En 1989, Slobodan Milosevic est élu président de la Serbie avec 65 % des suffrages, et Belgrade ramène l'autonomie du Kosovo à son niveau d'avant 1974. Une fois l'autonomie du Kosovo réduite, la Serbie impose des mesures d'urgence et congédie sommairement des milliers de travailleurs albanais du secteur public. En outre, l'enseignement de l'histoire, de la littérature et de la langue albanaises est réduit au minimum.

Les Kosovars albanais s'opposent vigoureusement à la restriction de leur autonomie en recourant d'abord à des moyens pacifiques. Il n'y a pas de véritables groupes d'opposition armés avant 1997. L'Armée de libération du Kosovo (UCK) étant devenue un facteur important dès 1998, le conflit qui couvait s'intensifie. Les combats qui opposent en 1998 l'UCK et les forces albanaises du Kosovo aux forces militaires et policières serbes causent la mort de nombreux Kosovars albanais et en chassent une multitude d'autres de leur foyer[73]. C'est à ce moment-là que la communauté internationale commence à s'inquiéter des conséquences éventuelles de l'escalade et, en particulier, du risque que le conflit ne déborde dans les pays voisins.

[73] On estimait à l'époque le nombre de morts à 1 400 et le nombre de déplacés à 400 000. À noter qu'il ne s'agit que d'estimations, car il a été très difficile de vérifier ces chiffres.

La crise

Milosevic ne fait pas grand-chose pour en arriver à une solution diplomatique. Étant donné le peu d'intérêt de la Serbie et les affrontements de plus en plus violents entre les forces albanaises du Kosovo et les forces serbes, les ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Atlantique Nord se réunissent le 28 mai 1998 et s'entendent sur deux grands objectifs pour l'OTAN :

- aider à la résolution pacifique de la crise en contribuant à la réaction de la communauté internationale;

- promouvoir la stabilité et la sécurité dans les pays voisins, notamment en Albanie et dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine.

La participation de l'OTAN

Le 12 juin 1998, les ministres de la Défense de l'OTAN demandent une évaluation des mesures que l'OTAN pourrait prendre face à la crise du Kosovo. Le SHAPE (Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe) examine un certain nombre d'options militaires. Comme la situation continue de se détériorer, le Conseil de l'OTAN autorise les ordres d'activation des frappes aériennes le 13 octobre 1998. Cette mesure a pour but d'appuyer les efforts diplomatiques visant à inciter le régime Milosevic à retirer ses forces du Kosovo afin qu'on puisse mettre fin à la violence et rapatrier les réfugiés. C'est alors que le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte une résolution dans laquelle il se dit « gravement préoccupé par l'usage excessif de la force par les unités de sécurité serbes et l'armée yougoslave », et invite les deux parties au conflit à mettre fin aux hostilités[74].

La menace immédiate des frappes aériennes est levée après que d'autres efforts diplomatiques aient débouché sur une entente limitant le nombre des militaires serbes au Kosovo et l'ampleur de leurs opérations. Le contrôle du respect de l'entente doit être assuré par la Mission de vérification au Kosovo (MVK), établie par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Tandis que la MVK s'occupe de la vérification au sol, l'OTAN assure la surveillance aérienne[75].

L'échec des négociations

Malgré ces initiatives, la situation au Kosovo ne cesse de s'aggraver. Les deux camps se livrent à des actes de provocation et, même si certains incidents peuvent être désamorcés grâce aux efforts de médiation de la MVK, une offensive lancée par les Serbes à la mi-janvier contre les Kosovars albanais ne fait qu'envenimer les choses. Le Groupe de contact de six pays[76], constitué par la Conférence de Londres de 1992 sur l'ex-Yougoslavie, se réunit le 29 janvier 1999 et décide d'« organiser d'urgence des négociations entre les deux parties dans le cadre d'une médiation internationale ».

---

[74] Résolution 1199 du Conseil de sécurité de l'ONU.

[75] Ces deux missions ont été approuvées par la résolution 1203 du Conseil de sécurité de l'ONU.

[76] États-Unis, Russie, Allemagne, Grande-Bretagne, France et Italie.

L'OTAN seconde les efforts du Groupe de contact en convenant de recourir à des raids aériens au besoin. Ces initiatives aboutissent à des négociations qui se déroulent à Rambouillet, en France, du 6 au 23 février 1999, puis se poursuivent à Paris du 15 au 18 mars. La délégation des Albanais du Kosovo signe l'accord de paix proposé à la fin de la deuxième série de négociations, mais la délégation serbe s'y refuse[77].

Après l'échec des négociations, les forces militaires et policières serbes intensifient leurs opérations contre les Kosovars albanais. Les Serbes font entrer de nouvelles troupes et des chars modernes dans la région, chassant de leur foyer des dizaines de milliers de Kosovars albanais. Face à l'obstruction croissante des Serbes, la mission de vérification de l'OSCE se retire le 20 mars. L'ambassadeur américain Holbrook se rend alors à Belgrade dans une dernière tentative pour persuader le président Milosevic de faire cesser les attaques serbes contre les Albanais du Kosovo, faute de quoi, lui dit-il, l'OTAN procédera à des frappes aériennes. M. Holbrook ne réussit ni à obtenir un accord ni à faire retarder l'attaque serbe contre les Kosovars albanais.

La réaction de l'OTAN : opération Force alliée

La campagne

La campagne aérienne et par missile de l'OTAN débute le 24 mars 1999 avec des avions de 14 pays[78]. Les avions opèrent ensemble sous commandement commun dans le cadre de formations pleinement intégrées. Leur protection est assurée par des avions d'alerte lointaine américains et européens, et leur endurance est rehaussée par ravitaillement en vol, ce qui permet aux raids de l'OTAN de pénétrer très loin en Serbie et au Kosovo.

Comme beaucoup de dirigeants alliés s'attendent à ce que Milosevic capitule en 2 ou 3 jours, on déploie au début un nombre insuffisant d'aéronefs et la liste d'objectifs est vite épuisée. Ainsi, à mesure que progresse la campagne, le nombre des aéronefs et des missions monte en flèche.

La campagne elle-même dure 78 jours, les bombardements étant d'abord suspendus le 10 juin 1999, puis officiellement interrompus le 20 juin. Du début à la fin, l'OTAN ne déplore aucune victime directe des combats et perd seulement deux avions au-dessus du Kosovo. Environ 35 % des bombes et des missiles employés sont à guidage de précision. À cause des conditions météorologiques, il est fait grand usage d'armes guidées par satellite de positionnement mondial (GPS).

Les pilotes canadiens ont participé à 10 % de toutes les missions de frappe de l'OTAN, soit en moyenne 8 à 12 sorties par jour pendant la première phase, et ont été chargés de mener la charge dans 50 % des engagements auxquels ils ont participé. Après avoir

[77] Certains observateurs jugeaient l'accord inacceptable pour les Serbes.

[78] Les États-Unis fournissent le gros de la force, utilisant des avions de l'aviation, de la marine et de l'infanterie de marine. Le Canada et l'Espagne fournissent des chasseurs-bombardiers F-18 et le Royaume-Uni se sert de Tornados et de Harriers. La Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et le Portugal fournissent des F-16. Les Français utilisent des Jaguars et des Mirages, et l'Allemagne et l'Italie des Tornados. La Turquie fournit aussi des avions de combat.

d'abord engagé 12 chasseurs-bombardiers CF-18, le Canada a porté leur nombre à 18 le 35e jour de l'opération. Vers la fin de la campagne, les Canadiens faisaient en moyenne 16 sorties par jour, un maximum de 20 ayant été enregistré le 11 mai[79]. La disponibilité des aéronefs canadiens pendant la campagne s'est régulièrement maintenue à 90 %, ce qui témoigne des capacités de nos équipes d'entretien au sol. En tout, notre contribution en missions de frappe vient tout juste après celle de la Grande-Bretagne.

Dans l'ensemble, cependant, ce sont les États-Unis qui ont supporté le gros du fardeau. Les pilotes américains ont exécuté plus de 60 % des sorties, 80 % des sorties de frappe et 90 % des missions de guerre électronique. Ils ont en outre lancé au total 329 missiles de croisière sur des cibles serbes, seulement trois de moins que lors de la guerre du Golfe.

Le retrait serbe

Le retrait serbe du Kosovo se fait conformément à une *Entente technique militaire* conclue entre l'OTAN et la République fédérale de Yougoslavie le 9 juin. Le 10 juin, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 1244, accueillant avec satisfaction l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie aux principes concernant la solution politique de la crise du Kosovo, y compris la cessation immédiate de la violence et le retrait rapide de ses forces militaires, policières et paramilitaires. Adoptée à 14 voix contre 0, avec une abstention (la Chine), la résolution fait connaître la décision prise par le Conseil de sécurité de déployer des présences internationales civile et de sécurité au Kosovo sous l'égide des Nations Unies.

Agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité décide également que la solution politique de la crise au Kosovo reposera sur les principes généraux adoptés le 6 mai par les ministres des Affaires étrangères du Groupe des Huit et sur les principes contenus dans le document présenté à Belgrade par le président de la Finlande et le représentant spécial de la Fédération de Russie, et accepté par le gouvernement yougoslave le 3 juin. Parmi ces principes, mentionnons :

- la cessation immédiate et vérifiable de la violence et de la répression au Kosovo;
- le retrait des forces militaires, policières et paramilitaires de la République fédérale;
- le déploiement de présences internationales civile et de sécurité effectives, avec la participation substantielle de l'OTAN à la présence de sécurité et au dispositif unifié de commandement et de contrôle;
- la mise en place d'une administration intérimaire;
- le retour en toute sécurité et liberté de tous les réfugiés;
- un processus politique menant à une autonomie substantielle et la démilitarisation de l'Armée de libération du Kosovo;
- une approche globale à l'égard du développement économique de la région en crise.

[79] Dans l'ensemble de la campagne, le Groupe de travail Aviano a exécuté 224 missions, dont 167 étaient des missions air-sol et 57 des patrouilles de combat aérien. Les missions comportaient de deux à huit sorties, une sortie équivalant à un aéronef. Les Canadiens ont fait 678 sorties individuelles, dont 558 air-sol et 120 air-air. Les 678 sorties correspondent à 70 % des missions attribuées, la plupart des annulations s'expliquant par le mauvais temps.

Les premiers éléments de la force de sécurité internationale, la KFOR, entrent au Kosovo le 12 juin. Le 20 juin, le retrait serbe est terminé et la KFOR est bien en selle.

Les suites

Après l'euphorie de l'apparent succès de la campagne du Kosovo, on s'est vite ravisé dès lors que les résultats s'avéraient moins clairs que prévu. À première vue, l'opération de l'OTAN avait semblé à beaucoup annoncer un avenir meilleur - une « guerre » où les alliés n'avaient déploré aucune victime au combat et perdu deux avions seulement au Kosovo[80]. Les premiers rapports sur les pertes en matériel, en personnel et en infrastructure infligées à l'ennemi étaient impressionnants. Pour la première fois, semblait-il, un adversaire avait été battu par un recours massif à la force aérienne; jamais les forces terrestres de l'OTAN n'ont affronté les forces armées yougoslaves.

La campagne semblait également avoir prouvé la supériorité écrasante des systèmes de guidage de précision américains (et la déficience de l'armement de la plupart des autres membres de l'OTAN à cet égard). Les gouvernements de l'OTAN ont également été soulagés de ne pas avoir à déplorer de confusion ni les victimes qu'on associe généralement à une guerre terrestre.

L'impact réel sur les forces serbes était moins clair cependant. À la fin du conflit, l'OTAN soutenait que ses aéronefs avaient mis hors d'état 449 pièces d'artillerie, 210 véhicules blindés de combat, 150 chars et plus de 100 avions, et fait de 5 000 à 10 000 victimes militaires. Mais les autorités yougoslaves ont annoncé que les avions de l'OTAN avaient tué 476 soldats et frappé seulement 13 des quelque 300 chars déployés au Kosovo. Elles ont en outre prétendu que les équipages aériens et les évaluateurs des dégâts causés par les bombes de l'Alliance avaient été induits en erreur par des techniques de leurrage raffinées mais traditionnelles, comme l'usage de faux véhicules faits de bois et de toile.

Les prétentions de la Yougoslavie ont gagné en crédibilité quand on a pu observer des centaines de leurs véhicules militaires quitter intacts la province après la capitulation en juin. En outre, des journalistes en poste dans la province ont déclaré n'avoir rencontré que de loin en loin des matériels détruits. Par ailleurs, il est clair qu'une bonne partie des dommages ont été causés non pas par les avions de l'OTAN, mais par les forces terrestres de l'Armée de libération du Kosovo.

L'ampleur des dommages infligés par la campagne aérienne aux forces terrestres yougoslaves reste imprécise, certains observateurs soutenant que la Yougoslavie aurait pu continuer le combat encore assez longtemps. De plus, les dommages qu'elles ont subis n'ont pas empêché les forces yougoslaves de poursuivre une campagne massive de nettoyage ethnique contre les Kosovars albanais tout au long de l'opération.

[80] Un certain nombre d'aéronefs alliés ont également subi des accidents fatals à l'extérieur du Kosovo.

Ce dont nous sommes sûrs, c'est l'effet des bombardements sur l'infrastructure de la Yougoslavie. Les frappes aériennes ont fermé toute la capacité de raffinage du pétrole de la Yougoslavie et détruit ou gravement endommagé 14 centrales électriques, 63 ponts, la moitié des réserves de carburant militaires, 25 % des stocks de carburant et une foule de sites industriels névralgiques. Ces pertes économiques ont sans aucun doute contribué grandement à amener Milosevic à accepter les conditions de l'OTAN.

Chose peut-être plus importante encore, nous savons aussi que la force aérienne ne peut pas réaliser l'objectif qu'on s'est fixé après la guerre d'assurer la paix ethnique au Kosovo. Il faudra pour cela la présence de forces de maintien de la paix des Nations Unies pendant une période indéfinie. Le Canada s'est également rendu compte que les forces de l'ONU étaient faibles, mais pas celles des pays de l'OTAN. En effet, à en juger par les problèmes rencontrés par les forces de maintien de la paix des Nations Unies au Kosovo depuis la fin des bombardements, il est clair qu'il aurait fallu mieux coordonner les efforts de l'ONU et de l'OTAN et recourir davantage aux troupes de l'OTAN.

Réflexions et considérations

L'efficacité de la campagne aérienne

Malgré son importance évidente, la campagne aérienne n'a pas à elle seule poussé Milosevic à la capitulation. Lors de sa comparution devant le Comité, M. Gwynne Dyer a soutenu que trois autres facteurs ont forcé Milosevic à négocier. Sans eux, la campagne aérienne aurait pu se poursuivre pendant des mois sans qu'il bronche.

- Premièrement, Viktor Tchernomyrdine a remplacé Evgeny Primakov comme premier ministre en Russie. La Russie a alors cessé d'être un allié *de facto* de la Serbie et s'est mise à négocier un accord avec l'OTAN.

- Deuxièmement, le Tribunal des Nations Unies pour les crimes de guerre a mis en accusation Milosevic et huit de ses commandants supérieurs. Voici ce qu'a déclaré M. Dyer à ce sujet : « Milosevic est très attaché au pouvoir, mais il se préoccupe également de sa propre survie. Il s'ensuit qu'il ne pouvait pas se permettre de perdre le pouvoir parce qu'il se serait alors retrouvé devant le tribunal. Il a compris qu'il valait mieux conclure un accord tandis qu'il avait encore une chance de garder le pouvoir. »[81]

- Troisièmement - et, d'après M. Dyer, c'est le principal facteur qui a amené Milosevic à la table - « dans les deux semaines précédentes, nous avons enfin commencé à envisager sérieusement la possibilité de recourir à des forces terrestres. » Milosevic savait qu'une guerre terrestre accompagnée d'une poursuite des bombardements aurait entraîné une défaite rapide et décisive sans qu'il puisse trouver refuge nulle part[82]. Par conséquent, en fin de compte, la campagne aérienne « a atteint le résultat voulu précisément parce qu'elle avait été étayée d'une diplomatie crédible et la

[81] Gwynne Dyer, fascicule 42, p. 6.

[82] *Ibid.*

menace d'une offensive terrestre, exactement ce que les détracteurs de l'opération soutenaient qu'il fallait faire dès le départ »[83].

Ce n'est pas non plus la campagne aérienne qui a mis fin au nettoyage ethnique au Kosovo. Les forces serbes semblent avoir finalement abandonné leur campagne de nettoyage ethnique parce que le gouvernement de Belgrade leur en a donné l'ordre, et non parce que l'OTAN leur avait enlevé les moyens de la poursuivre. En fait, en l'absence d'une invasion terrestre, la campagne aérienne n'a fait qu'encourager les Serbes dans leurs efforts. « La puissance de feu détruit, l'infanterie occupe » reste un principe militaire fondamental que l'issue de la guerre du Kosovo n'a pas modifié.

Au bout du compte, la Serbie a plié pour les raisons suivantes :

- les dommages causés par les avions et les missiles de l'OTAN et l'aptitude de l'OTAN à continuer d'attaquer n'importe quelle cible sans perte ou presque;

- le fait que la Serbie a perdu tout appui politique extérieur significatif à cause de ses activités de nettoyage ethnique. Après que la Russie se fut jointe à l'OTAN pour réclamer un accord de paix à des conditions qui n'offraient à la Serbie aucun espoir d'aide extérieure, Milosevic était acculé au pied du mur;

- l'incapacité de la Serbie de contrer les opérations terrestres de l'Armée de libération du Kosovo sans exposer ses forces à des attaques aériennes dévastatrices;

la perspective croissante que l'OTAN lancerait une opération terrestre si la campagne aérienne ne donnait pas de résultats décisifs[84].

Une guère sans victimes?

Le fait que les Alliés n'aient déploré aucune perte humaine pendant la guerre du Kosovo est certainement une question de chance pour l'OTAN. Bien que cette chance soit la bienvenue, il reste quelque chose de troublant dans le fait que nous pouvons parler maintenant de guerres qui ne font pas de victimes, du moins dans notre camp.

L'un des problèmes qui se posent, c'est que, si le principe suivant lequel on n'intervient que lorsque les probabilités qu'il y ait des victimes sont minces devait devenir une pièce maîtresse de la politique de l'Alliance, il y a tout lieu de penser que l'OTAN n'interviendra peut-être pas dans des situations où il serait juste de le faire, mais qui présentent des risques. Un autre problème, c'est que cela ôte de la valeur à la vie des soldats contre lesquels les interventions de l'OTAN sont dirigées, bon nombre d'entre

[83] Jonathan Eyal, « Air Strikes in Kosovo: An Undisputable Success? », *Newsbrief*, Royal United Services Institute, vol. 19, n° 7, juillet 1999, p. 51.

[84] Anthony H. Cordesman, « The Lessons and Non Lessons of the Air and Missile War in Kosovo », *Centre for Strategic and International Studies*, Washington, D.C., 1999, p. 3.~~Cordesman, *Sommaire*, p. 2.~~

eux étant conscrits, et on ne parle pas ici des conséquences pour les civils se trouvant sur la ligne de feu.

Une autre conséquence malencontreuse, c'est le message que lance pareille politique à ceux sur qui nous comptons pour nous défendre, que ce soit chez nous ou à l'étranger. Comme M. Gwynne Dyer l'a rappelé au Comité, « si juste soit la cause, le travail des militaires est de tuer et de détruire, et il n'y a rien d'honorable à cela; seulement la misère et l'horreur. Ce qui confère une stature morale au soldat, ce n'est pas sa capacité de tuer, mais sa volonté de sacrifier sa propre vie s'il le faut. » Les bons soldats cherchent toujours à limiter le nombre de victimes, d'abord dans leur propre camp, mais aussi chez l'adversaire, si cela est compatible avec la victoire. « Mais exclure la possibilité qu'il y ait des victimes, bâtir une stratégie sur une politique qui vise à éviter toute perte humaine, c'est réduire les soldats au niveau de simples techniciens chargés de tuer. Ils méritent mieux que cela », d'ajouter M. Dyer[85].

Tous ne sont certes pas acquis à ce concept de conflit « sans victimes » et, comme nous l'avons déjà vu, l'OTAN avait commencé les préparatifs d'une invasion au sol dans l'éventualité où Milosevic ne céderait pas. Mais notre détermination à éviter à tout prix qu'il y ait des victimes parmi nos propres forces peut avoir eu des conséquences néfastes pour ceux que nous prétendions aider.

À notre connaissance, avant le début de la campagne de bombardement, environ 2 500 personnes étaient mortes dans la guerre civile au Kosovo. Pendant les 11 semaines de bombardement, on estime que 10 000 personnes y ont connu une mort violente, la plupart des civils albanais exterminés par les Serbes. Quant aux personnes déplacées, au début des frappes aériennes, 230 000 seraient parties de chez elles. À la fin des frappes, 1,4 million avaient été déplacées. De ce nombre, 860 000 étaient à l'extérieur du Kosovo. La plupart se retrouvaient dans des camps hâtivement aménagés en Macédoine et en Albanie.[86] [87]

Le rétablissement de la stabilité?

L'un des objectifs avoués de l'OTAN en déclenchant la guerre était de « protéger la stabilité politique précaire dans les pays des Balkans ». Or le résultat a été précisément le contraire :

L'Albanie a été submergée par un flot de réfugiés qu'elle était incapable d'accueillir.

Environ 40 000 Roms ont été chassés de chez eux.

---

[85] Gwynne Dyer, « War Without Casualties (Sort Of) », *London Times*, 1er avril 1999.

[86] Michael Mandelbaum, « A Perfect Failure: NATO's War Against Yugoslavia », *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 5, octobre 1999, p. 3.

[87] En ce qui concerne les civils dont la mort est directement attribuable aux bombardements, un récent rapport a conclu, d'après les preuves disponibles, que de 488 à 527 civils yougoslaves ont été tués lors des bombardements de l'OTAN (Human Rights Watch), « Civilian Deaths In The NATO Air Campaign », Washington. D.C., le 7 février 2000.

En Macédoine, le fragile équilibre politique entre les Slaves et les Albanais du pays a été menacé par l'afflux d'Albanais du Kosovo.

Le saccage auquel les Serbes se sont livrés sur le terrain et les attaques aériennes de l'OTAN ont mis en ruines de larges secteurs du Kosovo.

En Serbie proprement dite, la campagne de frappes aériennes de l'OTAN a détruit une grande partie de l'infrastructure dont dépendait la vie économique.

Tout cela est en soi regrettable, mais l'intervention de l'OTAN a également laissé l'Alliance face à un profond échec de sa politique. Au bout du compte, la question de savoir quel est le bon principe à appliquer pour déterminer la souveraineté est restée sans réponse. Les Albanais du Kosovo avaient réclamé l'indépendance tandis que les Serbes avaient voulu garder le Kosovo au sein de la Yougoslavie, se réclamant du principe de l'inviolabilité des frontières existantes. Pour sa part, l'OTAN insistait pour qu'on accorde l'autonomie au Kosovo dans le cadre de la Yougoslavie. « L'Alliance était donc intervenue dans une guerre civile et avait infligé la défaite à l'une des parties, mais elle avait épousé la position de la partie qu'elle avait vaincue au nom des motifs invoqués pour mener la guerre. » [88]

Une intervention humanitaire?

La campagne de bombardement n'a pas empêché les souffrances humaines, ce qui était l'un de ses objectifs déclarés, et les Kosovars albanais n'ont pas obtenu l'indépendance qu'ils recherchaient. Si la guerre avait été livrée au nom de l'« intérêt national » et si l'éviction des forces serbes du Kosovo avait été une chose importante pour les pays membres de l'OTAN, alors la guerre aurait pu être considérée comme un succès, fut-il coûteux. Mais on nous a dit que la guerre avait été menée pour défendre certaines valeurs, notamment les droits de la personne et le bien-être des Kosovars albanais[89].

Dans la guerre menée contre la Yougoslavie, l'OTAN a essayé d'établir un nouveau principe de base pour les opérations militaires de l'après-guerre froide. Ce principe, dit de l'« intervention humanitaire », comprend deux grands préceptes :

- le recours à la force au nom des droits de la personne et de valeurs connexes, au lieu des intérêts nationaux étroits pour lesquels les États souverains se sont battus par le passé;
- pour défendre ces valeurs, l'intervention militaire dans les affaires internes d'États souverains plutôt que la simple opposition à l'agression outre-frontières, comme ce fut le cas en 1991 lors de la guerre du Golfe[90].

Le fait qu'ils n'avaient pas directement d'intérêts nationaux en jeu a peut-être amené les dirigeants de l'Alliance à supposer que l'appui de l'opinion publique à la campagne serait limité et à décider qu'il fallait mener la guerre sans risques. Cette décision a eu de

[88] Mandelbaum, p. 5.

[89] *Ibid.*, p. 3 et 5.

[90] *Ibid.*, p. 5.

profondes répercussions sur la campagne, limitant les opérations militaires à des bombardements en haute altitude. Par conséquent, selon certains, l'OTAN n'a jamais vraiment tenté d'atteindre l'objectif pour lequel elle avait officiellement déclenché la guerre, c'est-à-dire protéger les Kosovars albanais[91].

En outre, les Alliés n'ont pas justifié leur intervention de façon cohérente. Tout au long de l'intervention, le gouvernement du Canada a toujours souligné, et d'autres aussi de temps en temps, que le but de l'intervention était de mettre fin aux atrocités, en d'autres termes, d'épargner la vie des Kosovars albanais et d'empêcher qu'ils soient déplacés. Cependant, les pays européens de l'OTAN comme l'Allemagne ont expliqué que l'intervention se faisait conformément à l'article 5 dans la mesure où elle avait pour but, en partie du moins, d'empêcher des mouvements massifs de réfugiés susceptibles de compromettre la sécurité des pays de l'OTAN. Une troisième raison parfois invoquée était la nécessité de maintenir la solidarité de l'OTAN face à des événements déstabilisants dans « l'étranger proche ». Ces objectifs ne sont pas nécessairement contradictoires, mais ils n'ont jamais été convenablement conciliés par l'OTAN ou ses pays membres.

Le Canada s'est donc trouvé à participer à une opération qui n'avait pas été approuvée par les Nations Unies ni n'avait la même justification pour tous les membres de l'Alliance. De plus, le Comité déplore que la situation n'offrait aucune base convenable pour évaluer les intérêts du Canada en matière de politique étrangère - ni à plus forte raison pour engager nos forces armées dans un rôle potentiellement très dangereux - et que la participation du Canada n'avait pas été débattue publiquement.

Intérêts nationaux et interventions

L'absence d'autorisation de l'ONU a également établi un précédent regrettable. L'intervention de l'OTAN au Kosovo pourrait être perçue comme l'affirmation qu'elle peut agir au mépris du droit international quand bon lui semble, ou en amener certains à conclure de façon plus générale que les États et les organisations régionales peuvent intervenir unilatéralement lorsque cela sert leurs fins. Quoi qu'il en soit, le cas du Kosovo a notamment eu pour effet de faire hésiter l'OTAN à prendre une position claire à l'égard de la Tchétchénie.

M. Joseph Nye soutient qu'« une définition démocratique de l'intérêt national ne fait pas la distinction entre une politique étrangère fondée sur une motivation morale et une politique fondée sur l'intérêt ». Par ailleurs, « la politique étrangère vise à atteindre divers objectifs dans un monde complexe et récalcitrant ». Cela suppose des compromis. Par conséquent, une politique des droits de la personne ne saurait en soi tenir lieu de politique étrangère; elle peut seulement en constituer un élément[92].

---

[91] *Ibid.*, p. 5

[92] Joseph Nye, « Redefining the National Interest », *Foreign Affairs*, juillet-août 1999, p. 24 et 31.

L'opinion publique des pays démocratiques est généralement plus portée que celle d'autres pays à comprendre et à promouvoir les droits de la personne dans le cadre de la politique étrangère. Mais elle n'acceptera guère qu'il y ait des victimes dans les cas où « les seuls objectifs de la politique étrangère sont des intérêts humanitaires sans contrepartie ». Par exemple, le public américain a rapidement perdu son enthousiasme pour aider les Somaliens qui mouraient de faim lorsqu'il a vu à la télévision les corps de soldats américains traînés dans les rues de Mogadishu. Pourtant, « les Américains se sont lancés dans la guerre du Golfe en étant prêts à subir une dizaine de milliers de pertes humaines[93] ».

Dans la guerre du Golfe, les États-Unis « se préoccupaient non seulement de l'agression contre le Koweït, mais aussi des approvisionnements en énergie et de leurs alliés régionaux[94] ». La situation était différente en Somalie. Dans le premier cas, la cause des droits de la personne s'appuyait sur des intérêts nationaux nettement identifiables; dans le deuxième cas, il n'existait aucun lien de cette nature.

Témoignant devant le Comité, M. Dale Herspring, professeur à l'Université de l'État du Kansas, a soutenu lui aussi qu'il était important de percevoir où se situe l'intérêt national : « Ce qui est indispensable, et ce que nous n'avons pas encore fait, c'est de chercher à voir quelles sont les batailles qu'il nous faut mener. Nous ne pouvons pas passer notre temps à faire la police dans le monde, à redresser tous les torts. […] Nous devons décider quand la situation le justifie, quand il est dans notre intérêt d'intervenir[95] ». Selon M. Herspring, nous ne devons intervenir que si nous pouvons dire avec confiance qu'il est très probable que l'issue soit heureuse.

Le Comité ne préconise pas pour le Canada un retour à une *realpolitik* qui tient les frontières des États pour inviolables. Nous disons que le principe de la souveraineté des États peut devenir plus « perméable » sans tomber dans un zèle missionnaire qui suppose avec naïveté que nous pouvons redresser les torts chez les autres ou les amener à notre façon de penser. Il faut parfois laisser les choses suivre leur cours avant qu'une intervention de maintien de la paix puisse être efficace. Autrement, on risque de se retrouver simplement à ménager un répit aux factions en présence, qui ne feront que reprendre de plus belle leur conflit par la suite.

Cela ne veut pas dire que le Canada doit fermer les yeux, mais que le fait d'invoquer des considérations humanitaires ou la sécurité humaine pour justifier une intervention ne constitue pas en soi un fondement suffisant pour la politique étrangère[96]. Il y aura inévitablement des cas où le Canada ne pourra être d'aucun secours, même s'il se sent interpellé par des violations massives et systématiques des droits de la personne. Les observations de M. George Kennan sur l'enthousiasme de l'intervention humanitaire

[93] *Ibid.*, p. 32.

[94] *Ibid.*, p. 33.

[95] Dale Herspring, fascicule 37, p. 14.

[96] Voir le chapitre VI pour plus de détails.

résument l'argumentation d'une des deux écoles de pensée : **« Il faudrait un engagement durable de la part de la population et du gouvernement pour seulement commencer à s'attaquer à cette tâche, et je n'y vois aucune raison ni aucune possibilité de le faire. La règle est que nous n'avons rien eu à voir avec les causes qui font que des régimes d'autres continents oppriment des éléments de leur population; et je ne vois pas pourquoi nous serions tenus responsables de ces coutumes déplaisantes ni pourquoi nous nous considérerions coupables du fait qu'elles sont maintenues. »** 97

Les raisons de l'intervention de l'OTAN

Lorsqu'on réfléchit sur les leçons du Kosovo, on finit par se poser deux questions fondamentales auxquelles ni l'OTAN ni les autorités canadiennes n'ont apporté de réponse définitive.

D'abord, quelle était la raison fondamentale de l'intervention de l'OTAN? Était-ce la crainte que la situation au Kosovo ne provoque des troubles tant à l'intérieur des pays des Balkans qu'entre eux? Ou le nettoyage ethnique était-il la vraie raison de la campagne de bombardement?[98] La mise en relief des atrocités a-t-elle eu pour effet de mobiliser l'appui populaire à une mission visant à maintenir la stabilité dans les Balkans, mission qui, bien que considérée comme importante par certains gouvernements, aurait pu être contestée par des membres du public, voire par des politiciens, dans certains pays européens, aux États-Unis et peut-être au Canada?

L'ancien Secrétaire général de l'OTAN, M. Javier Solana, a écrit : « Pour la première fois, une alliance défensive a lancé une campagne militaire afin d'éviter une tragédie humaine à l'extérieur de ses frontières. Dans le même article pourtant, il ajoute : « En plus de causer d'innombrables tragédies humaines, [les combats en ex-Yougoslavie] menaçaient constamment de se répandre hors de leur lieu d'origine et de déstabiliser des régions entières. »[99] Plusieurs motifs semblent sous-tendre l'intervention de l'OTAN.

Ensuite, a-t-on monté en épingle les considérations humanitaires - les atrocités et les violations flagrantes des droits de la personne - pour justifier la décision de l'OTAN d'intervenir en Yougoslavie sans l'autorisation du Conseil de sécurité? Le ministre de la Défense nationale, l'honorable Art Eggleton, a déclaré le 4 octobre 1999 : « L'impasse à

[97] Richard Ullman, « The U.S. and the World: An Interview with George Kennan », *New York Review of Books*, 12 août 1999.

[98] L'ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN, M. David Wright, a insisté sur le nettoyage ethnique dans une entrevue au réseau anglais de Radio-Canada le 10 novembre 1999. Plus tôt le même jour, Mme Carla del Ponte, procureure en chef du Tribunal des Nations Unies pour les crimes de guerre, déclarait au Conseil de sécurité que le Tribunal avait jusque-là exhumé 2 108 corps au Kosovo, chiffre beaucoup plus petit que celui qu'on avait communiqué auparavant (plus de 100 000).

[99] Javier Solana, « NATO's Success in Kosovo »", *Foreign Affairs*, novembre-décembre 1999. L'assistant adjoint du président des États-Unis pour les affaires de sécurité nationale met l'accent sur la dimension non humanitaire : « En fait, 19 alliés de l'OTAN, aussi diverses soient leurs cultures politiques et leurs relations historiques avec les Balkans, estimaient qu'ils avaient un intérêt transcendant à mettre fin à la violence au Kosovo. S'il s'était prolongé, le conflit n'aurait pas eu de frontières naturelles. » James B. Steinberg, « A Perfect Polemic », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 1999, p. 131.

l'ONU ne saurait entamer la détermination de la communauté internationale à éviter des tragédies humaines. » Tout en reconnaissant que l'OTAN était intervenue en Yougoslavie sans l'autorisation de l'ONU, M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, a qualifié la mission de l'OTAN d'humanitaire. Il a déclaré que l'incident du Kosovo « avait mis en vif relief le dilemme de ce qu'on appelle une intervention humanitaire : d'une part, la question de la légitimité d'une mesure que prend une organisation régionale sans mandat des Nations Unies; d'autre part, l'obligation universellement reconnue de mettre fin aux violations flagrantes et systématiques des droits de la personne. »[100]

Conclusions

L'examen par le Comité du conflit au Kosovo a fait ressortir les risques et les coûts, pour les populations civiles, d'une intervention armée de l'Alliance dans une situation où les objectifs de l'OTAN n'étaient ni clairs ni même nécessairement cohérents.

Pourtant l'intervention de l'OTAN a été justifiée par des arguments allant de l'intervention humanitaire, en vertu du nouveau concept stratégique, à l'autodéfense (contre d'éventuelles vagues de réfugiés) en vertu de l'article 5. Il semble désormais que les rumeurs selon lesquelles les Serbes auraient tué des centaines de milliers de personnes aient étaient largement exagérées, tandis que les dommages que les bombes de l'OTAN ont fait subir à des cibles civiles sont indéniables. Le retour à la paix a été caractérisé par une poursuite de l'animosité et des violences entre groupes ethniques.

L'expérience du Kosovo nous aura appris, à tout le moins, que les résultats des missions de maintien et de rétablissement de la paix dont l'objectif manifeste est la sécurité humaine peuvent être fortement imprévisibles. Et, d'une façon plus générale, elle nous aura montré qu'il faut discuter davantage, à l'OTAN et au Canada, de l'application du nouveau concept stratégique à ces situations.

Il semble au Comité que la contribution militaire du Canada à l'effort de l'Alliance au Kosovo, quoique importante et efficace, n'a pas été pleinement appréciée par nos alliés, ni ne s'est traduite par l'octroi d'une place suffisante au Canada dans la prise de décisions au sein de l'Alliance sur les questions de stratégie militaire ou de politique, ni avant ni après le conflit.

Il ne fait aucun doute que la capacité d'influer sur les décisions prises au sujet des interventions militaires est fonction de la capacité militaire d'un pays et de la mesure dans laquelle son gouvernement est prêt à la mettre à contribution[101]. Quoi qu'on puisse dire a posteriori à propos du succès de la campagne aérienne au Kosovo et en Serbie, le fait demeure que les Forces canadiennes ont joué un rôle déterminant dans cette campagne,

---

[100] Kofi Annan, « Two Concepts of Sovereignty », *The Economist*, 18 septembre 1999.

[101] Le degré d'influence exercé est bien sûr tributaire de multiples facteurs. Ainsi, même s'il est indéniable que la capacité militaire est importante, le commerce international, les contacts entre nos citoyens et ceux d'autres pays, l'habileté de nos diplomates au sein des organismes internationaux et un vaste éventail d'autres formes d'interaction le sont tout autant.

parce que le gouvernement du Canada était prêt à engager ses forces; parce que celles-ci étaient extrêmement bien entraînées et parce qu'elles disposaient d'un bon équipement, c'est-à-dire d'avions modernes et d'armes à guidage de précision[102].

La leçon est claire pour le Canada : si nous ne sommes pas prêts à engager nos troupes au moment où la situation l'exige, ou si celles-ci ne disposent pas de l'équipement nécessaire pour intervenir utilement, alors notre influence dans les conseils alliés de paix et de guerre continuera de diminuer. Pourtant, le Canada n'est pas assuré que sa voix sera entendue même s'il apporte une contribution militaire efficace, comme il l'a certainement fait au Kosovo.

Enfin, comme nous le signalons ailleurs dans le présent rapport, l'expérience du Kosovo soulève des questions fondamentales pour l'OTAN et pour le Canada au sujet des circonstances dans lesquelles il faudrait envisager d'intervenir en l'absence d'une autorisation explicite de la part des Nations Unies.

[102] La même remarque s'applique à la force blindée de reconnaissance qui est entrée au Kosovo à la fin des hostilités. Nos troupes étaient équipées de véhicules blindés Coyote ultra-modernes, qui leur ont permis d'exercer une tâche de surveillance vitale dont aucune armée alliée ne pouvait s'acquitter. Elles étaient là aux moments cruciaux, et leur présence a changé le cours des choses.

Chapitre VI : La sécurité humaine et le nouveau maintien de la paix

Même si elle marquait un tournant dans le contexte de la sécurité mondiale, la fin de la guerre froide est loin d'avoir apporté les améliorations espérées dans la vie des populations de bien des pays. Les risques de guerre ouverte entre États sont certes considérablement réduits (même si la menace nucléaire demeure présente sous certaines formes), mais d'autres menaces se sont accrues. Les conflits internes, souvent entre groupes ethniques ou religieux, se sont faits de plus en plus nombreux et ont eu, pour les gens qui les ont vécus, des conséquences tout aussi dévastatrices que des guerres internationales. Par conséquent, la sécurité des États s'est peut-être améliorée depuis 1989, mais celle des êtres humains s'est détériorée dans de nombreuses régions du monde, comme l'illustrent les événements survenus dans les années 90 en Yougoslavie, en Somalie, au Rwanda et en Sierra Leone, par exemple.

L'objectif fondamental des organisations comme l'OTAN, vouées à la paix et à la sécurité, a été redéfini depuis dix ans. La prévention des conflits violents ou l'atténuation de leurs retombées sur les gens ordinaires ont motivé de plus en plus souvent des décisions touchant l'intervention dans les affaires « intérieures » d'États souverains. Comme nous l'avons vu plus haut, l'OTAN a été confrontée à cette question tout au long des années 90.

Ce changement dans la nature des « menaces » a eu des répercussions profondes sur la perspective du Canada relativement à la sécurité internationale, au maintien de la paix et à la diplomatie. Comme d'autres pays, nous avons commencé à faire du concept de « sécurité humaine » un élément important de notre politique étrangère. C'est pourquoi le Comité tenait tout particulièrement à examiner les implications de cette nouvelle approche. Nous énonçons dans le présent chapitre nos conclusions initiales à cet égard, ainsi que certaines des inquiétudes et des suggestions découlant de notre examen.

Le Canada et le concept de sécurité humaine

Comme nous l'avons vu plus haut, la décennie qui vient de s'écouler a obligé l'OTAN et ses membres à redéfinir leurs priorités, délaissant la défense collective contre d'éventuelles attaques visant leur propre territoire pour s'attarder davantage aux préoccupations touchant la paix et la sécurité dans d'autres pays, particulièrement dans les États de l'« étranger proche », comme ceux des Balkans, ou dans ceux qui présentent un intérêt particulier pour l'économie et la sécurité énergétique de l'Occident, par exemple les États du Golfe. Au fur et à mesure que cette transformation s'opérait, les considérations humanitaires prenaient une place de plus en plus importante dans la réflexion de l'Alliance.

En politique étrangère, les considérations humanitaires sont loin d'être un phénomène nouveau. Elles ont en effet joué un rôle important dans le développement des Nations Unies et sont au centre des préoccupations du Canada et de bien d'autres pays depuis le Seconde Guerre mondiale. Au cours des deux ou trois dernières années cependant, un

certain nombre de pays, dont le Canada, la Norvège et les Pays-Bas, ont cherché à réorganiser les priorités politiques internationales et à redéfinir le concept de sécurité[103]. En se fondant sur le principe général de la sécurité humaine mis de l'avant par le PNUD en 1994, mais en mettant l'accent tout particulièrement sur les conséquences des conflits violents, ces pays soutiennent que seul un effort concerté pour améliorer la sécurité des populations à risque permettrait de régler les problèmes émergents dans le monde d'aujourd'hui.

La sécurité humaine ne remplace pas la sécurité des États; en fait, l'une ne va pas sans l'autre. Comme l'a expliqué le ministre des Affaires étrangères du Canada, « [...] la sécurité humaine est bien plus que l'absence de menace militaire. La sécurité humaine, c'est notamment être à l'abri des privations économiques, jouir d'une qualité de vie acceptable et se voir garantir l'exercice des droits humains fondamentaux. »[104].

Un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international souligne pour sa part que le concept « a pour points de repère les êtres humains et leurs collectivités, plutôt que les États [...] Il reconnaît que la sécurité des États est essentielle, mais qu'elle ne suffit pas à elle seule à assurer la sécurité et le bien-être des individus ». Il fait remarquer que le concept de sécurité humaine « repose sur les valeurs canadiennes traditionnelles que sont la tolérance, la démocratie et le respect des droits de la personne. Les Canadiens sont mus par des raisons humanitaires, pas par les froids calculs de la *realpolitik*. Pour les Canadiens, le respect des principes est aussi important que la puissance[105]. »

Il convient de signaler que d'autres vont encore plus loin en affirmant que la vieille distinction entre une politique étrangère fondée sur la *realpolitik* et une autre fondée sur l'humanitarisme est trompeuse. Selon Joseph S. Nye, Jr. : « Une définition démocratique de l'intérêt national n'accepte pas la distinction entre la moralité et l'intérêt comme fondement de la politique étrangère. Les valeurs morales sont tout simplement des intérêts intangibles[106]. »

La sécurité humaine est de plus en plus reconnue comme l'un des fondements de la politique étrangère. Comme l'a dit le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en mai 1999, « La notion de ' sécurité humaine' commande aujourd'hui le même respect et la même attention que la notion plus traditionnelle de ' sécurité nationale '. Le Conseil de sécurité des Nations Unies discute de plus en plus souvent de questions touchant la ' sécurité humaine ', et ses membres sont de plus en plus sensibles au fait que la sécurité des États passe obligatoirement par celle de leurs populations[107]. »

---

[103] *La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, avril 1999.

[104] L'honorable Lloyd Axworthy, dans *The Intellectual Journal*, LII, printemps 1997.

[105] Paul Heinbecker, dans *Behind the Headlines*, 56:4-9, printemps 1999.

[106] Joseph S. Nye, Jr. (U.S. Assistant Secretary of Defence for International Security, 1994-1995), « Redefining the National Interest », *Foreign Affairs*, juillet-août 1999, p. 24.

[107] Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Sadako Ogata, « Human Security: A Refugee Perspective », discours prononcé à l'occasion de la Conférence ministérielle sur les questions de sécurité humaine, Bergen, Norvège, 19 mai 1999.

Au Canada, le discours du Trône du 12 octobre 1999 a dissipé tout doute qui pouvait subsister quant au fait que la promotion de la sécurité humaine est désormais un objectif majeur de la politique étrangère : « Le gouvernement accordera une importance accrue à la sécurité humaine dans sa politique étrangère et il œuvrera pour que les instances mondiales réalisent des progrès véritables dans le cadre d'une démarche internationale pour la sécurité humaine. »

Le rôle de plus en plus important des organisations non gouvernementales, surtout dans le domaine humanitaire, mais aussi sur le plan politique, est essentiel à la sécurité humaine. Le meilleur exemple en est probablement la façon dont divers gouvernements, et notamment celui du Canada, ont travaillé de concert avec les organismes bénévoles pour que soit signé le Traité sur les mines antipersonnel.

Comme nous l'avons déjà souligné, les préoccupations relatives à la sécurité humaine, combinées au nouvel intérêt de l'OTAN pour les événements survenant à l'extérieur de sa zone d'influence immédiate, ont largement contribué à redéfinr la mission globale de l'organisation. Elles ont également été l'un des principaux éléments déclencheurs de l'intervention au Kosovo. De même, les Nations Unies et les médias populaires s'inquiètent de plus en plus des effets qu'ont les conflits intérieurs sur les gens ordinaires. **Il en résulte une nouvelle volonté de définir ces événements non seulement comme des problèmes humains, mais aussi comme le point de départ de politiques et de mesures permettant de garantir la sécurité. C'est ce que certains ont appelé le « nouveau maintien de la paix ».**

Le nouveau maintien de la paix

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a été appelée de plus en plus souvent ces dernières années à jouer un rôle dans le maintien de la paix. Dès la fin de la guerre froide, l'Alliance a mis de côté la défense collective de ses membres contre d'éventuelles attaques armées pour s'attacher plutôt à la promotion de la sécurité collective, qui consiste à instaurer, notamment en Europe centrale et en Europe de l'Est, les conditions – économiques, sociales et politiques – propres à l'établissement de bonnes relations entre les peuples.

En même temps, la nature du « maintien de la paix » a radicalement changé. Auparavant, l'État était considéré comme l'unité de base, chacun étant souverain à l'intérieur de ses frontières. Par conséquent, le « maintien de la paix » visait la prévention des conflits entre les États. Il consistait essentiellement à protéger ou à établir des frontières internationales ou des « lignes de cessez-le-feu » (comme sur le plateau du Golan). Une tierce partie, les Nations Unies par exemple, s'engageait à faciliter cette tâche, notamment en fournissant une force neutre jusqu'à ce que les hostilités aient cessé de part et d'autre. L'objectif était la paix entre les États. De nos jours, cette forme de « maintien de la paix » est souvent qualifiée de « classique », et la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU), établie en 1956 au moment de la crise de Suez, en est considérée comme le modèle.

La nouvelle formule de maintien de la paix, qui a fait son apparition à la fin des années 80, est beaucoup plus ambitieuse[108]. C'est l'individu qui en est l'unité de base. Chaque individu possède certains droits acquis - les droits de la personne. Autrement dit, chaque citoyen ou sujet jouit de droits plus fondamentaux que ceux qui lui sont conférés par les lois de son pays. Le maintien de la paix vise dès lors la réalisation et la protection de ces droits, afin de contribuer à la « sécurité humaine »[109].

Dans le cas du Timor-Oriental, l'ONU a autorisé récemment une mission de protection de la sécurité humaine. À la réunion du 11 septembre 1999 du Conseil de sécurité, le Canada a rappelé ceci aux membres : « Le Conseil a souligné qu'il était important de traduire en justice les individus qui incitent à la violence ou commettent des actes de violence contre des civils lors des conflits armés, ou ceux qui violent de quelque manière que ce soit le droit humanitaire international et les droits de l'homme[110] ». Le 13 septembre 1999, Mme Mary Robinson, responsable des droits de la personne à l'ONU, a déclaré que la communauté internationale devait tenir l'Indonésie responsable des atrocités commises au Timor-Oriental. M. Axworthy s'est dit d'accord et, le lendemain, il a demandé que ceux qui s'étaient rendus coupables de meurtre au Timor-Oriental soient traduits en justice. Depuis lors, diverses initiatives internationales ont été lancées pour aider à la reconstruction sociale et économique du Timor-Oriental. Entretemps, on continue de s'inquiéter du non-respect des droits de la personne dans d'autres parties de l'Indonésie, notamment en Atjeh.

Dans le cas de la Yougoslavie et du Kosovo, cependant, les Nations Unies ne faisant rien, l'OTAN est intervenue. Il convient de souligner que la « sécurité humaine » a été invoquée à maintes reprises - et qu'elle continue de l'être - pour justifier l'intervention de l'OTAN en Yougoslavie sans l'approbation de l'ONU. Selon M. Javier Solana, qui était Secrétaire général de l'OTAN au moment de la mission Yougoslavie-Kosovo, cette campagne devait aller de l'avant même sans l'approbation de l'ONU : « Il fallait défendre la population. C'était l'un des coins les plus pauvres de toute l'Europe. L'Alliance est intervenue pour des raisons morales. Elle ne pouvait pas refuser d'agir[111]. »

Un certain nombre d'observateurs ont fait remarquer qu'il ne s'agit pas de choisir entre la formule classique et la nouvelle formule de maintien de la paix, mais bien d'appliquer une combinaison appropriée de ces deux approches. Comme l'a fait remarquer le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés : « J'espère ne pas paraître trop pessimiste [...] en disant que ce qui s'est passé dans le monde au cours des quatre dernières années n'a rien pour nous convaincre que les mesures ' douces ' peuvent être, à elles seules, suffisantes pour circonscrire les conflits, à plus forte raison pour les résoudre ou les prévenir. Le problème - comme l'a démontré la crise yougoslave -, c'est

[108] Voir *Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle*, rapport présenté au Sénat par le Comité en 1993.

[109] *Behind the Headlines*, 56:4-9, printemps 1999.

[110] Déclaration officielle de l'ambassadeur Robert F. Fowler, Réunion d'urgence du Conseil de sécurité sur la situation au Timor-Oriental, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa.

[111] *The Globe and Mail*, 23 septembre 1999, p. A20.

que la ' manière forte ', par exemple l'intervention militaire armée, semble tout aussi insuffisante, à elle seule, pour empêcher une guerre ou pour y mettre fin[112]. »

La Charte et le nouveau maintien de la paix

La nouvelle situation soulève d'importants défis pour les Nations Unies. Ses critiques soutiennent qu'à cet égard, la Charte manque d'à-propos, au mieux, et qu'elle est devenue, au pire, un dangereux obstacle. M. Gwynne Dyer nous a rappelé que l'action des Nations Unies repose sur deux piliers : la Charte, qui met l'accent sur la souveraineté des États, et la Déclaration des droits de l'homme, assortie de la Convention internationale contre le génocide. Pendant 40 ans, les projecteurs ont été braqués sur le pilier de la souveraineté. « Au terme de la guerre froide, on a entrepris de faire sortir l'autre pilier de l'ombre. « [...] Le problème, bien entendu, c'est que, entre ces deux piliers, une contradiction saute aux yeux. Si tous les États étaient absolument souverains, comment pourrait-on faire appliquer les dispositions qui régissent les droits de la personne et interdisent le génocide? » [113]

M. Michael J. Glennon propose une analyse semblable :

> [...] au Kosovo, la justice (telle qu'on la comprend actuellement) et la Charte de l'ONU ont semblé se heurter. Mais ce n'est pas seulement que la Charte de l'ONU interdit l'intervention là où des États éclairés croient maintenant qu'elle est justifiée; les problèmes qu'elle pose sont encore plus graves. La Charte repose en effet sur une hypothèse qui n'est tout simplement plus valable, à savoir que la violence interétatique constitue la principale menace à la sécurité internationale. Cette hypothèse ne tient plus[114].

Le rôle du Canada dans le nouveau maintien de la paix

Au cours de ses audiences sur la mission Yougoslavie-Kosovo, le Comité a pris de plus en plus conscience de l'influence de la nouvelle formule de maintien de la paix sur l'orientation de la politique étrangère du Canada.

Le ministre canadien des Affaires étrangères s'est fait l'un des plus ardents défenseurs de ce nouveau maintien de la paix, que ce soit par l'OTAN ou l'ONU. Par exemple, il a dit à plusieurs reprises aux Canadiens, en 1999, que la participation de notre pays à la mission Yougoslavie-Kosovo visait à promouvoir la sécurité humaine : « C'est la terrible situation de [...] civils innocents qui a nécessité notre intervention [au Kosovo] en mars. L'entente d'aujourd'hui nous rapproche de notre objectif de restaurer leur sécurité, leur espoir et leur avenir au Kosovo[115]. » D'autres déclarations du gouvernement canadien ont

---

[112] Ogata, *ibid.*

[113] Gwynne Dyer, fascicule 42, p. 12-13 et 23-24.

[114] Michael J. Glennon, « The New Interventionism », *Foreign Affairs*, mai-juin 1999, p. 2-3.

[115] « Les ministres des Affaires étrangères du G-8 s'entendent sur un projet de résolution du Conseil de sécurité concernant le Kosovo », ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 8 juin 1999.

d'ailleurs confirmé ce point de vue : « Les principaux motifs du Canada et de ses alliés de l'OTAN étaient et demeurent d'ordre humanitaire[116]. »

Les implications militaires

Dans son discours du Trône d'octobre 1999, le gouvernement s'engageait, en termes généraux, à fournir à ses forces armées les moyens nécessaires pour relever les défis du nouveau maintien de la paix :

> Le gouvernement continuera [...] de veiller à ce que les Forces canadiennes soient en mesure d'appuyer le rôle du Canada pour contribuer à la sécurité dans le monde et il s'efforcera d'accroître la capacité des Canadiens et des Canadiennes d'aider à assurer la paix et la sécurité dans des pays étrangers.

Comme nous l'avons déjà souligné, la capacité qu'ont nos militaires de s'acquitter des nombreuses tâches nouvelles qu'on a exigées d'eux depuis dix ans soulève des préoccupations. La nouvelle formule de maintien de la paix n'est pas moins exigeante que le modèle traditionnel pour les Forces armées canadiennes. En fait, à bien des égards, les opérations comme celle du Kosovo sont à la fois plus difficiles en termes militaires et techniques, et de plus grande portée sur le plan humain. Nous nous contenterons de faire remarquer pour le moment que l'adoption d'une nouvelle approche axée sur la sécurité humaine impose aux Forces armées canadiennes un ensemble de rôles tout à fait nouveaux, sans pour autant réduire les exigences traditionnelles touchant leur capacité de fonctionner efficacement en tant qu'unités de combat.

Prendre la sécurité humaine comme point de départ de la politique pose un problème

Rares sont ceux qui contestent l'idée que l'amélioration de la sécurité humaine est un objectif louable et important, particulièrement pour un pays comme le Canada qui possède une longue tradition d'engagement international et qui a toujours accordé une grande importance à l'intervention humanitaire.

Le problème réside dans la façon d'appliquer les bonnes intentions à la politique étrangère dans son ensemble et aux décisions prises dans situations précises, comme celle du Kosovo. Ce dernier exemple montre que l'approche qui privilégie la sécurité humaine n'apporte pas de solutions faciles ni évidentes à des conflits complexes et de longue date. Le recours à la force pour aider l'une des parties à un conflit a inévitablement des effets néfastes sur d'autres personnes, notamment des personnes qui n'ont rien àvoir avec le conflit.

À partir du moment où elle a compris qu'il était vain de s'attendre à ce que la simple menace de recourir à la force aérienne allait suffire, l'OTAN s'est retrouvée dans une situation où elle n'avait plus d'autre choix que de larguer ses bombes ou de faire marche arrière. Et lorsque les frappes aériennes ont effectivement commencé, il est vite devenu

[116] *Document d'information sur le Canada et le Kosovo*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 17 juin 1999.

évident pour tout le monde que même des armes à guidage de précision feraient des victimes des deux côtés. Même si les forces de l'OTAN ont pu maintenir leurs pertes au strict minimum, il reste que les attaques aériennes ont tué des Serbes et des Kosovars, provoquant une rapide escalade des représailles de la part des forces serbes. Nous ne faisons que commencer à mesurer toute la portée des opérations menées au Kosovo.

L'aspect important à se rappeler ici n'est pas tant la façon dont la campagne s'est déroulée au Kosovo, mais le fait que bien des gens semblaient croire que l'adoption d'une approche privilégiant la sécurité humaine allait en quelque sorte faire disparaître les problèmes les plus épineux. La réalité est cependant tout autre puisque la sécurité humaine demeure un concept plutôt vague et mal défini, qui n'a guère d'utilité pour orienter une intervention, faute d'un consensus international suffisant quant à sa signification et à son application.

Ce qu'il faut surtout, ce n'est pas de rejeter le concept de sécurité humaine, mais plutôt d'adopter une approche réaliste à la politique étrangère. L'approche de la sécurité humaine tend inévitablement à hausser les attentes du public face à la volonté et à la capacité de pays comme le Canada, d'alliances comme l'OTAN et de l'ONU elle-même d'intervenir là où il faut. Le cas du Kosovo, de la Somalie, du Timor-Oriental et d'autres cas récents montrent à quel point les vrais enjeux et les vraies conséquences sont complexes et, souvent, contradictoires.

Il ne fait aucun doute que l'importance accrue accordée à la sécurité humaine entraînera certains changements dans la participation du Canada aux activités des Nations Unies et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Par conséquent, le Sénat voudra sans doute examiner les conséquences probables de cette évolution. Même si le Comité appuie l'objectif gouvernemental consistant à faire de la sécurité humaine le principal thème de la politique étrangère canadienne, il n'est pas convaincu que les implications de cette approche aient été suffisamment examinées. En particulier, nous estimons que le gouvernement devrait tenir un débat public sur les moyens qu'il entend prendre à l'avenir pour décider s'il doit ou non participer à des missions de maintien de la paix, surtout lorsque la sécurité humaine en est un aspect important.

De plus, comme le laisse entendre le discours du Trône, il est fort possible que cette nouvelle orientation ait des répercussions importantes sur la façon dont les Forces armées canadiennes s'acquitteront de leurs rôles de maintien ou de rétablissement de la paix afin de promouvoir la sécurité humaine. En fait, l'expérience au Kosovo a démontré que cette nouvelle politique allait à peu près certainement imposer de nouveaux fardeaux aux pays qui participeront à ces interventions militaires.

Nous sommes également d'avis qu'il faut un dialogue plus approfondi, avec le Parlement et avec le grand public, pour passer en revue ce qui s'est fait jusqu'ici, et en particulier la façon dont la doctrine a été appliquée à l'opération au Kosovo. En examinant attentivement l'organisation et le déroulement de cette mission, notamment à la lumière des questions soulevées ailleurs dans le présent rapport au sujet de son efficacité, le Canada pourra raffiner sa politique et mieux se préparer pour la prochaine situation du même genre. Il pourra aussi apporter une contribution plus utile aux discussions sur les questions connexes à l'OTAN et aux Nations Unies.

Conclusions et recommandations

Le concept de « sécurité humaine » est devenu un élément central de la politique étrangère du Canada ces dernières années, mais il doit être mieux examiné, mieux défini et mieux élaboré. L'intervention humanitaire, en tant que fondement de l'action internationale, est un concept qui est toujours en évolution et qui n'a pas encore fait l'objet d'une définition claire et acceptée par la communauté internationale. Ce concept attire tout naturellement les Canadiens, mais il présente des risques. Le Canada ne peut intervenir ni participer à une intervention chaque fois que la sécurité humaine est menacée, parce qu'il n'est pas le « bon samaritain » du monde entier. Nous devons fonder nos activités en matière de sécurité sur des assises politiques solides et cibler nos interventions là où elles ont effectivement une valeur et se justifient clairement. Cette justification n'a pas cependant toujours été énoncée.

Le Canada agit toujours de concert avec ses alliés. Si leurs intérêts sont menacés, les nôtres sont touchés également. Chaque fois que la stabilité ou la sécurité humaine est menacée, nous sommes nous aussi menacés, ne serait-ce qu'indirectement. Il n'y a aucune région du monde, de l'Asie du Sud-Est à la Corne de l'Afrique, en passant par l'Afghanistan, où l'instabilité et les conflits ne touchent pas également le Canada de quelque façon.

Le Canada a une contribution vitale à faire au maintien de la paix et au rétablissement de la paix dans le monde. Depuis plus de 40 ans, cette vocation est peut-être l'expression la plus visible de notre politique étrangère, qui est guidée par nos valeurs. Du côté pratique, nous avons beaucoup à apporter; nous savons comment faire, et nous disposons d'hommes et de femmes d'expérience capables de diriger. Tous ceux qui ont participé à des opérations de sécurité multilatérales, sous l'égide de l'ONU ou d'autres organisations, le confirmeront.

Toutefois, le gouvernement du Canada ne met pas ses troupes au service de la communauté internationale simplement pour « faire sa part » ou parce qu'il y a un problème à régler. Les Forces canadiennes sont plutôt envoyées en mission de maintien de la paix ou de rétablissement de la paix pour les mêmes raisons que celles qui, par le passé, ont justifié leur déploiement en temps de guerre : parce que, dans chaque cas, il a été établi qu'il était dans l'intérêt général du Canada d'agir ainsi. Les sacrifices que nous exigeons de nos militaires, hommes et femmes, seraient déraisonnables et injustifiés si ceux-ci ne savaient pas qu'en œuvrant pour la paix, ils servent aussi les intérêts de leur pays et de leurs concitoyens.

Nous devons par conséquent nous garder d'intervenir dans chaque conflit où la sécurité humaine est menacée ou chaque fois que les intérêts de nos alliées de l'OTAN sont en jeu. Nous ne pourrons jouer un rôle constructif au sein de la communauté mondiale que si nous ne laissons planer aucun doute quant à la portée de notre politique et si nous sommes prêts à assumer les conséquences de nos actes.

Comme le fait valoir Jean Daudelin de l'Institut Nord-Sud :

> Le gouvernement et le public canadiens devront accepter que cette politique [...] [fondée sur la sécurité humaine] [...] comporte d'importants sacrifices [...]. Elle suppose qu'il nous faudra nous salir les mains, parfois dans le sang, et cela fera mal. Si les Canadiens, qu'ils soient ministres, parlementaires ou simples citoyens, ne sont pas prêts, peut-être vaudrait-il mieux envisager des solutions plus simples et plus sûres[117]

Recommandations

7) **Nonobstant l'appui du Canada au principe de l'intervention humanitaire et la volonté louable du gouvernement d'appliquer une politique visant à privilégier la sécurité humaine, que le gouvernement veille à ce que la mise en œuvre de sa politique se fonde sur les éléments suivants :**

- **des normes uniformes traduisant un consensus international;**
- **de bons rouages pour assurer une mise en œuvre efficace;**
- **un vaste débat à l'échelle du pays sur les conséquences d'une telle intervention;**
- **une définition du concept de « sécurité humaine » acceptée à l'échelle internationale.**

8) **Qu'avant de participer à toute intervention internationale pour des raisons de sécurité humaine, le Canada s'assure des conditions préalables suivantes :**

- **une analyse complète du concept de sécurité humaine, d'autres implications de la situation et de l'action proposée ainsi qu'un consensus international clair sur la définition du concept de sécurité humaine;**
- **la reconnaissance d'un intérêt clair pour le Canada permettant de justifier sa participation, plus précisément d'un intérêt qui appuie nos grandes valeurs et nos grands objectifs en matière de politique étrangère;**
- **des indications claires que la participation du Canada contribuera de façon positive et significative à l'action proposée, et une assurance de la part des dirigeants des Forces canadiennes que le pays est capable d'apporter la contribution militaire requise;**
- **une prise de conscience des risques et des coûts de l'intervention;**

[117] *The Globe and Mail*, 28 février 2000.

- **l'assurance qu'on a bien pesé toute conséquence négative éventuelle pour d'autres intérêts du Canada.**

Chapitre VII : L'Identité européenne de sécurité et de défense

L'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) est un vaste concept qui fait référence non seulement à la défense militaire de l'Union européenne, mais aussi au maintien de la paix et de la sécurité de façon générale. L'idée n'est pas nouvelle, mais elle a été mise à l'avant-plan, au cours de la dernière année environ, lorsque l'Union européenne a cherché à redéfinir son rôle au sein de l'OTAN par rapport à celui des États-Unis. Le présent chapitre examine brièvement l'évolution de l'IESD et des autres formes de restructuration des forces militaires, qui témoignent non seulement des changements survenus dans la vision de la défense européenne, mais aussi d'une révolution dans la nature même de la guerre. Les répercussions de l'IESD pour l'OTAN et le rôle des États-Unis y sont également abordés. Enfin, les conséquences possibles pour le Canada sont évoquées.

L'évolution de l'IESD

Pendant des années, à partir de 1949, la défense de l'Europe a essentiellement été tributaire de l'OTAN et, dans une large mesure, de la contribution des États-Unis. Il n'existait aucune formule de rechange. La fin de la guerre froide n'a rien changé à la situation. L'OTAN a assuré le maintien d'un environnement sûr, un environnement à l'intérieur duquel les membres de l'Alliance et leurs voisins ont pu se concentrer sur le développement de leurs systèmes économiques et de leurs institutions politiques.À la même époque, l'idée que les pays européens devraient assumer la responsabilité de leur défense commune a commencé à faire son chemin, mais peu de progrès concrets ont été accomplis à cet égard. En matière de sécurité, l'Europe de l'Ouest cherchait avant tout à prévenir une éventuelle agression soviétique; en outre, la Communauté européenne était très absorbée par d'autres questions.

Au lendemain de la guerre froide, certains ont pensé que l'OTAN, ou du moins l' « ancienne »OTAN, n'était plus nécessaire. Le temps était venu pour les pays de la Communauté européenne de s'attaquer à la tâche de transformer leur union pour en resserrer les liens et lui donner une identité propre en matière de politique étrangère et de défense, pour qu'elle puisse mettre en place des politiques pour l'ensemble de ses membres. Ainsi, l'Europe serait en mesure de répondre à ses propres besoins sur le plan du maintien de la paix sans trop compter sur ses partenaires nord-américains de l'OTAN. Le Traité de Maastricht, qui est entré en vigueur le 1er décembre 1993, précisait clairement que l'Union européenne envisagée chercherait à établir une « politique étrangère et de sécurité commune ».

Les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN avaient déjà reconnu le fait que les pays de la Communauté européenne espéraient établir une IESD. Ils ont bien accueilli l'idée qu'un jour la Communauté prendrait des dispositions pour assurer le maintien de la paix en Europe. Toutefois, l'IESD, telle qu'elle était envisagée, n'allait pas supplanter complètement l'OTAN. Elle devait plutôt « contribuer à l'intégrité et à l'efficacité de

l'Alliance dans son ensemble ». Voici, à cet égard, la déclaration qu'ont faite les dirigeants de l'OTAN à Rome, en 1991 :

> Le fait que les pays de la Communauté européenne travaillent à la réalisation de l'union politique, ainsi qu'au développement d'une identité européenne de sécurité et à la mise en valeur de l'UEO [Union de l'Europe occidentale] sont des facteurs importants pour la sécurité de l'Europe. Le renforcement de la dimension de sécurité dans le cadre du processus d'intégration européenne et l'accroissement du rôle et des responsabilités des membres européens de l'Alliance sont des facteurs positifs qui se renforcent mutuellement. Le développement d'une identité de sécurité et d'un rôle de défense pour l'Europe, dont témoigne la consolidation du pilier européen de l'Alliance, servira non seulement les intérêts des États européens, mais contribuera à l'intégrité et à l'efficacité de l'Alliance dans son ensemble[118].

Naturellement, l'IESD ne s'est pas concrétisée dans les années 90 : l'Union européenne était occupée à créer l'Union économique et monétaire (UEM) et à régler des questions liées aux institutions gouvernementales et à sa Politique agricole commune, de même qu'à élargir l'OTAN. Faute d'IESD, l'OTAN s'est donnée une nouvelle personnalité pour combler les vides qui existaient dans l'attribution des rôles.

Certaines mesures importantes ont néanmoins été prises afin de restructurer les forces de défense européennes.

La restructuration des Forces européennes

L'une des premières mesures concrètes pour amorcer l'intégration européenne en matière de défense remonte en 1987, à l'époque où le président Mitterrand et le chancelier Kohl ont fait part de leur intention de constituer une Brigade franco-allemande, dont la création s'est finalement concrétisée en janvier 1989. Son succès, conjugué à la fin soudaine de la guerre froide, a incité les deux dirigeants à accroître considérablement l'ampleur de la collaboration militaire entre leurs pays. C'est ainsi qu'en mai 1992, ils ont annoncé leur intention formelle de créer un corps européen multinational (l'Eurocorps) et de le mettre à la disposition de l'Union européenne occidentale (UEO)[119].

Demeurée pour ainsi dire assoupie au cours des décennies qui ont suivi l'adoption du Traité de Bruxelles en 1948, l'UEO a refait surface en 1984 sur les instances de la France, jouant un rôle clé dans le renforcement du pilier européen de l'Alliance. Dans les années qui ont suivi, l'UEO a participé à différentes interventions de l'ONU. Elle a notamment pris part, en collaboration avec l'OTAN, à l'opération d'interdiction navale dans la mer Adriatique en 1992, en application des sanctions contre l'ex-Yougoslavie.

À la suite d'un accord conclu en 1993 pour préciser les rapports de commandement entre l'OTAN et l'Eurocorps, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg ont annoncé qu'ils fourniraient aussi des troupes à cette formation. L'effectif total de l'Eurocorps s'élève

---

[118] Rome, novembre 1991, Mini-comm. de l'OTAN, paragr. 2; voir aussi le paragr. 21.

[119] Les renseignements sur l'évolution de l'IESD proviennent en partie du *Report on Allied Contributions to the Common Defensee* , Department of Defensee, Washington, mars 1999.

aujourd'hui à environ 44 000 militaires, dont 14 000 Français, 14 000 Allemands, 12 000 Belges et 3 500 Espagnols.

En 1995 l'UEO a également créé deux formations multinationales, l'Eurofor (Force européenne) et l'Euromarfor (Force maritime européenne). Rassemblées à la demande (par opposition à des forces permanentes), elles forment des contingents militaires selon les besoins de chaque opération de contingence. Pour former une force terrestre susceptible d'atteindre la taille d'une division en vue d'opérations de maintien de la paix et de contingence dans la région de la Méditerranée, l'Eurofor peut puiser jusqu'à 5 000 soldats dans les forces terrestres de chacun des pays suivants : la France, l'Italie, le Portugal et l'Espagne. De la même façon, l'Euromarfor fait appel aux mêmes pays pour réunir les forces navales nécessaires à un déploiement flexible en fonction des besoins.

Outre ces forces de l'UEO, un certain nombre de formations militaires binationales ont vu le jour en Europe. Ainsi, les États du Bénélux ont regroupé leurs flottes sous un commandement unifié et permanent et ont créé une force tactique aérienne déployable. L'Italie et l'Espagne prévoient créer une brigade marine mixte, tandis que la France et le Royaume-Uni ont formé le Groupe aérien européen franco-britannique pour accroître leur capacité d'organisation et de conduite d'opérations conjointes.

La révolution dans les affaires militaires

La création de telles forces combinées témoigne non seulement d'un désir d'adopter une nouvelle approche axée sur la collaboration en matière de défense européenne, mais aussi d'une reconnaissance de la nécessité de réagir aux profonds changements survenus dans la nature des opérations militaires.

À la suite de l'écrasante victoire des forces de la coalition dans l'Opération Tempête du désert, il est devenu largement évident que nous assistions à une révolution dans les affaires militaires (RAM) aussi importante que n'importe quelle autre survenue auparavant, y compris celle provoquée par l'arrivée des armes nucléaires. La RAM suppose une transformation de la nature de l'artillerie de guerre « par suite des progrès de la technologie militaire qui, ajoutés à l'évolution de la doctrine et des concepts d'organisation, modifient radicalement le caractère et la conduite des opérations militaires ». Les progrès technologiques réalisés dans le cadre de l'actuelle RAM concernent entre autres les munitions à guidage de précision, la technologie de discrétion ainsi que les nouveaux systèmes de surveillance, de commandement et de contrôle. Ces percées permettent de recourir à des forces de précision, d'augmenter l'efficacité des principales plates-formes militaires et d'améliorer la connaissance et le contrôle de l'espace de combat[120].

Les nouvelles technologies faciliteront les opérations interarmes, de sorte qu'il y aura à l'avenir de plus en plus de forces interarmées. Les opérations intégrées air-mer-terre, où les attaques aériennes précèdent souvent les opérations terrestres et où la marine frappe une plus large gamme d'objectifs terrestres, vont devenir courantes. Ainsi, « les concepts de la manœuvre dominante, de l'engagement de précision, de la protection

[120] Elinor Sloan, *The United States And The Revolution in Military Affairs*, ministère de la Défense nationale du Canada, rapport de projet n° 801, 1998, p. vii.

pluridimensionnelle et de la logistique ciblée devraient jouer un rôle central en situation de combat à l'avenir »[121]. Le passage de la destruction massive à la guerre de précision entraînera « l'abandon des armées colossales en faveur de petites forces professionnelles, mieux formées et mieux équipées, dont les unités, intégrées à une structure décisionnelle plus décentralisée, pourront être adaptées parfaitement à la tâche qui leur est assignée ».

Les membres européens de l'Alliance ont commencé à se doter de forces capables de partir rapidement vers des théâtres éloignés, de fonctionner en l'absence de lignes de communication préétablies et de l'appui du pays d'accueil, et de combattre efficacement au sein de formations multinationales de la taille d'un corps d'armée ou même d'une division. L'OTAN a organisé ces capacités en forces d'intervention, dont des commandements et des formations d'envergure multinationale, comme la Force terrestre mobile et le Corps de réaction rapide (CRR) du CAE (Commandement allié en Europe) pour les forces terrestres, ainsi que les Forces de réaction immédiate et rapide (air). Le gros du Corps de réaction rapide du CAE provient du Royaume-Uni, qui fournit deux divisions, une brigade aéromobile et la plus grande partie du soutien administratif et logistique[122].

La France est absente des forces d'intervention de l'OTAN, puisque ses forces armées ne participent pas à la structure de commandement militaire intégrée de l'Alliance. Elle garde cependant sous son commandement national des formations d'intervention rapide bien équipées.

Malgré les efforts récents de certains membres de l'Alliance, les États-Unis demeurent à l'avant-garde de la révolution dans les affaires militaires, ce qui pourrait avoir de profondes répercussions sur leurs relations futures avec l'Alliance. L'écart entre eux et les autres pays sur le plan des systèmes de commandement et d'information, d'acquisition d'objectifs et du renseignement s'accroît rapidement. Cela peut, comme on l'a déjà constaté, poser des problèmes d'interopérabilité entre les États-Unis et les autres membres de l'Alliance. À long terme, il est important de ne pas laisser l'écart s'élargir au point de nuire à l'efficacité et à la cohésion de l'OTAN.

Il sera difficile aux Européens de rattraper leur retard. Pour cela, il leur faudrait en effet accroître leurs budgets de défense, surtout en matière de recherche et de technologie. Or, bien que les économies des États-Unis et de l'UE soient à peu près équivalentes (environ 8 billions de dollars), les États-Unis dépensent 290 milliards de dollars par an pour la défense, tandis que l'Europe y consacre environ 200 milliards de dollars[123]. Et surtout, le budget américain en matière de recherche et de technologie de pointe est de 30 milliards par année, alors que les pays européens y consacrent collectivement moins de 10 milliards de dollars. De plus, selon certains observateurs, le double emploi et le manque de collaboration sont monnaie courante au chapitre des efforts consacrés par les pays européens à la recherche et au développement militaires[124].

---

[121] Sloan, p. viii.

[122] *Report on Allied Contributions to the Common Defence.*

[123] *Ibid.*

[124] Richard Medley, « Europe's Next Big Idea », *Foreign Affairs,* septembre-octobre 1999, p. 20.

Le partage du fardeau

L 'idéal serait que l'IESD repose sur une convergence naturelle d'intérêts entre les piliers européen et nord-américain de l'Alliance. Le pilier nord-américain y gagnerait, puisque ses alliés européens assumeraient une part équitable du fardeau financier des dépenses de défense de l'Alliance. Pour sa part, le pilier européen pourrait s'engager dans les domaines qui correspondent à ses intérêts particuliers sans ingérence de la part des États-Unis. Ainsi, l'Europe pourrait, si elle le juge souhaitable ou nécessaire, régler elle-même les problèmes que pose son « étranger proche ». Mais surtout, pour les uns et les autres, l'Alliance resterait intacte.

Bien que la restructuration des armées européennes en fonction de la réalité nouvelle progresse, la guerre au Kosovo a fait resurgir d'importantes questions concernant le rôle de l'Europe et la nécessité de conclure un nouveau pacte transatlantique. Personne ne doute de la nécessité pour les États-Unis de jouer un rôle d'autorité au sein de l'OTAN. Toutefois, ceux-ci servent déjà les intérêts de l'Occident en assumant l'essentiel de la responsabilité de la démonstration de son pouvoir dans le Golfe et sont les principaux partisans de la stabilisation de la situation militaire en Asie — région qui occupe une place de plus en plus importante pour les intérêts économiques de l'Occident. Le plaidoyer des Américains en faveur d'une augmentation des dépenses consacrées à la défense alliée est compréhensible. Et si les Européens doivent faire un effort plus que symbolique pour instituer une IESD, ils devront améliorer plus que symboliquement leur capacité réelle de combat, de déploiement et de maintien de la paix. Il va sans dire qu'il leur faudra pour cela augmenter plutôt que diminuer les dépenses consacrées à la défense.

L'effectif combiné de l'UE est d'environ deux millions de militaires, comparativement à un effectif américain de 1,45 million. Pourtant, lorsqu'il s'est agi de rassembler le nombre nécessaire de soldats professionnels dûment équipés et entraînés pour intervenir au Kosovo, l'UE n'a pu fournir que la moitié de l'effectif exigé[125]. La plupart des forces européennes n'ont pas encore été suffisamment restructurées pour être en mesure de réagir au genre de menaces auxquelles l'OTAN risque d'être confrontée dans l'avenir.

Les problèmes à résoudre

La création d'une Identité européenne de sécurité et de défense exigera une réflexion sur un certain nombre de questions délicates. La secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright en a évoqué quelques-unes récemment lorsqu'elle s'est interrogée au sujet des relations entre les États-Unis, l'OTAN et l'IESD[126]

D'abord, il y a la question de la discrimination en fonction de l'appartenance. L'OTAN compte déjà des pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne et, lors de la réunion de Washington, les dirigeants de l'Alliance ont réitéré leur appui à la politique d'ouverture en ces termes : « L'Alliance demeure ouverte à l'adhésion de nouveaux membres en vertu de l'article 10 du Traité de Washington. Elle compte lancer d'autres invitations dans les prochaines années aux pays désireux et capables d'assumer leurs

[125] « Robertson's War », *The Times*, 5 août 1999.

[126] William Drozdiak, « U.S. Seems Increasingly Uncomfortable with EU Defense Plan », *International Herald Tribune*, 6 mars 2000, p. 8.

responsabilités et leurs obligations de membres… ». Quels rapports ces pays membres de l'OTAN mais non membres de l'UE entretiendront-ils avec l'IESD?

Sera-t-il politiquement possible pour chacun des principaux gouvernements de l'Union européenne de restructurer ses installations militaires de manière à atténuer le « double emploi » et à répondre aux nouveaux besoins? L'Italie, le Danemark, la Grèce et (en particulier) l'Allemagne pourront-ils faire face aux répercussions économiques, sociales et éducatives du remplacement de leurs armées de conscrits par des professionnels? L'UE parviendra-t-elle créer une IESD sans faire double emploi avec les capacités et la structure de commandement de l'OTAN?

Les gouvernements des pays d'Europe seront-ils en mesure de consolider et de moderniser leur recherche et leur production militaires pour que leurs forces puissent non seulement relever le défi posé par la révolution dans les affaires militaires, mais soient également compatibles les unes avec les autres et avec celles des États-Unis et du Canada? Les implications économiques sont importantes, étant donné que l'une des raisons à l'origine de la création de l'IESD réside vraisemblablement dans la volonté de stimuler les industries européeennes de pointe dans le domaine de la défense et de réduire la dépendance à l'égard des fournisseurs américains.

La France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne parviendront-elles à s'entendre sur une politique étrangère, et chacun de ces pays sera-t-il prêt à se plier aux décisions en matière de politique étrangère prises par d'autres groupes de membres de l'Union européenne?

Enfin, considération sans doute la plus importante aux yeux des partenaires nord-américains de l'OTAN : la création de l'IESD entraînera-t-elle ce que Madeleine Albright appelle un « découplage » entre les États-Unis et l'Europe[127]?

La faisabilité de l'IESD

L'instauration d'une union militaire est une proposition d'autant plus intéressante pour les participants qu'elle suppose aussi « la production d'armes, d'avions, de navires et de satellites en Europe — et que le continent a bien besoin des emplois ainsi créés »[128].

Toutefois, malgré l'enthousiasme de certains, l'établissement de l'IESD n'est peut-être pas pour demain. À Bonn, M. Herbert Wulf, du Bonn International Centre for Conversion, nous a affirmé que le pilier européen est loin d'être solidement établi. Selon lui, il serait plus réaliste de parler d'une structure de sécurité européenne-atlantique. Un autre de nos témoins a souligné que les Européens attendaient toujours la « première commande intégrée d'approvisionnement européen avant de se mettre à l'œuvre ». Lorsque vient le temps de parler d'approvisionnements, les intérêts nationaux occupent encore une place prépondérante, et cela est perçu comme une autre preuve des difficultés inhérentes à l'établissement d'une IESD efficace.

---

[127] *Ibid.*

[128] Medley, p. 20.

Le sentiment général chez nos interlocuteurs allemands est que, si l'IESD doit être créée, elle doit l'être en tant que pilier de l'OTAN et non en tant qu'entité autonome. Selon un haut responsable en matière de défense, l'Identité européenne de sécurité et de défense exigera beaucoup de temps avant de devenir réalité, et les Allemands « ne sont pas intéressés à brûler les étapes comme les Français veulent le faire ». Pour les Allemands, les considérations budgétaires sont primordiales. Les représentants allemands ont insisté sur l'importance d'établir clairement que les moyens de l'UEO/UE seront « séparables » et non « séparés » de ceux de l'OTAN, d'où le maintien de la suprématie de l'OTAN.

À Paris, M. Pascal Boniface, directeur de l'Institut international d'études stratégiques, nous a affirmé qu'il y aura sans aucun doute un pilier européen de défense. M. Boniface soutient qu'il n'est jamais arrivé auparavant dans l'histoire qu'une puissance politico-économique soit dépourvue de pouvoir militaire. L'Europe actuelle est une puissance — qui est de plus en plus intégrée — et, par conséquent, il n'est que naturel qu'elle se dote d'une capacité militaire correspondante. Si elle ne le fait pas, elle ne deviendra jamais une puissance stratégique.

Toujours selon M. Boniface, les Britanniques veulent jouer un rôle important dans le nouveau pilier, et les Allemands seront eux aussi appelés à y occuper une place de premier plan maintenant qu'ils ont réussi à mettre leur passé derrière eux. En conclusion, il souligne que l'IESD ne saurait fonctionner sans la participation active d'une Grande-Bretagne et d'une Allemagne fortes. L'établissement du pilier ne devrait pas être perçu comme un désir de la part de l'Europe de rompre ses liens de défense avec l'Amérique du Nord, mais devrait, selon lui, simplement être vu comme le présage d'un nouvel équilibre au sein de l'Alliance.

Pour les Français, le modèle privilégié semble être celui à deux piliers distincts : les pays d'Europe d'un côté, et les pays d'Amérique du Nord de l'autre. Cette vision est en train de l'emporter sur le modèle plus « collectif » implicite dans l'idée originale de la communauté atlantique[129].

M. Pierre Lellouche, secrétaire de la Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale de France, a précisé aux membres du Comité que l'UEO « voudra une relation qui la placera au moins sur un pied d'égalité avec les États-Unis ». Il a aussi soutenu que les Européens sont maintenant dans une position pour se prendre eux-mêmes en main, mais sont réticents à dépenser les sommes nécessaires à cette fin. S'ils veulent devenir une force avec laquelle il faut compter, les Européens devront investir dans l'équipement. Pourtant, les budgets de défense sont à la baisse un peu partout.

À Londres, le professeur Clarke a fait valoir que « les tendances actuelles laissent entrevoir que la grande question, au chapitre des relations transatlantiques, ne sera pas de savoir si l'Union européenne établira sa propre identité de défense en complément de l'OTAN, mais si les membres européens de l'OTAN établiront, au sein de l'Alliance, un *modus operandi* qui leur permettra vraiment d'agir avec plus d'indépendance, au cas où

[129] La vision à deux piliers distincts est également qualifiée de modèle de type "haltère" (David Bercuson, fascicule 40, p. 11).

l'initiative des États-Unis ferait défaut ». Le professeur a souligné que laRAMallait certainement compliquer cette tendance.

Un rôle permanent pour les États-Unis

Bien que l'enthousiasme européen à l'égard de la création d'une IESD arrive peut-être à point, la guerre au Kosovo a démontré la prépondérance militaire des États-Unis, dont la capacité militaire a permis à l'Alliance de mener la campagne à bien. Il est clair que les Européens auraient eu du mal à réaliser, par leurs propres moyens, une opération de maintien de la paix, même restreinte. Ils demeurent fortement tributaires des États-Unis aux chapitres du transport, des communications, du renseignement ainsi que des systèmes de commande et de contrôle. Pour l'instant, seuls les États-Unis sont en mesure de déployer une force militaire de taille loin de leur territoire et de l'y maintenir pendant une longue période.

Deux questions ont été soulevées dans ce contexte. Premièrement, du point de vue des Européens, pourquoi les États-Unis devraient-ils diriger les efforts de l'Europe pour régler les situations de crise provoquées par l'« étranger proche »? Voici ce qu'a dit à ce sujet M. Strobe Talbot, sous-secrétaire d'État américain : « De nombreux Européens semblent déterminés à ne plus jamais se sentir aussi dominés par les États-Unis que durant la crise au Kosovo ou même celle en Bosnie ». Deuxièmement, si l'on examine la question du point de vue des Américains, pourquoi les États-Unis devraient-ils assumer une grande part des coûts financiers et politiques associés au maintien de la paix en Europe? Voici ce qu'en pense M. Talbot : « Beaucoup d'Américains pensent que les États-Unis ne devraient plus jamais avoir à assumer la part du lion des missions dangereuses entreprises dans le cadre d'une opération de l'OTAN, ni avoir à payer le gros des dépenses »[130]. Ce point de vue revêt d'autant plus d'importance que les États-Unis ont des intérêts impératifs ailleurs — en Asie et dans le Golfe, par exemple.

Par conséquent, les États-Unis sont généralement favorables au mouvement en faveur de l'établissement de l'IESD, et il ressort des entrevues que nous avons menées qu'ils sont disposés à le rester tant que l'IESD n'entravera ni ne supplantera les institutions et les missions de l'OTAN. À Washington, des représentants officiels nous ont affirmé ne pas être contre l'établissement d'une IESD, surtout si celle-ci favorise la création de forces militaires plus mobiles en Europe. Bon nombre de ces dernières sont encore perçues comme tirant de l'arrière dans la RAM et comme ayant des structures mieux adaptées pour mener la guerre froide que pour faire face aux risques nouveaux[131].

Toutefois, si les États-Unis voient d'un bon œil l'initiative européenne, ils posent certaines conditions. Comme l'a souligné M. James Robertson, directeur de la politique de l'OTAN, Bureau du secrétaire adjoint à la défense, le lien transatlantique doit

---

[130] M. Talbot est cité par Peter Riddell dans *The Times*, 8 novembre 1999.

[131] Toutefois, les États-Unis et l'OTAN ont tous deux exprimé des craintes récemment quant à l'effet déstabilisateur que pourrait avoir l'établissement de l'IESD sur l'Alliance. Ainsi, la secrétaire d'État, Mme Albright, a insisté sur le fait que l'IESD ne doit pas entraîner un découplage des États-Unis et de l'Europe, faire double emploi avec les structures et les capacités de l'OTAN, ni créer de discrimination contre les États membres de l'OTAN qui ne font pas partie de l'UE. William Drozdiak, « U.S. Seems Increasingly Uncomfortable with EU Defense Plan », *International Herald Tribune*, 6 mars 2000, p. 8.

demeurer intact, et il doit y avoir une certaine participation des pays nord-américains et des autres pays de l'Alliance non membres de l'UE. De même, les États-Unis aimeraient que les Européens mettent l'accent sur les mêmes « améliorations militaires » qu'eux-mêmes privilégient — particulièrement pour ce qui relève de la révolution dans les affaires militaires. M. Robert Simmons, conseiller spécial pour les affaires de l'OTAN au Département d'État américain, a également insisté sur l'importance de faire en sorte que la création de l'IESD ne se fasse pas au détriment de l'Alliance de l'Atlantique Nord.

La crainte des Américains d'être « entraînés » dans l'aventure européenne est compréhensible, tout comme d'ailleurs leur insistance sur la nécessité de reconnaître à l'OTAN « le droit de premier refus » lorsque l'Union européenne décide de déployer les moyens de l'OTAN sous l'égide de l'IESD. La position des Américains est la suivante : parce que l'IESD sert de complément à l'OTAN plutôt que d'être en concurrence avec elle, les discussions initiales au sujet des opérations militaires possibles devraient avoir lieu à l'intérieur des cadres de l'OTAN. Cette condition ne sera pas bien prisée par les Français, qui croient que les membres de l'UE devraient être capables de décider de ces questions eux-mêmes. Si les États-Unis décident de ne pas participer à une intervention jugée importante par les Européens, alors les moyens de l'OTAN seraient automatiquement mis à la disposition de l'UE.

Les conséquences pour le Canada

Dans le contexte de l'émergence possible d'une Identité européenne de sécurité et de défense, le Canada se demande évidemment où sera sa place, s'il en a une, et ce qu'il adviendra de ses intérêts et de son point de vue. La réalisation d'une IESD, ou même des progrès importants en ce sens, soulèverait de sérieuses questions au sujet de l'avenir du Canada au sein de l'OTAN.

Une nouvelle entité européenne assumerait la responsabilité principale de la sécurité en Europe, tandis que les moyens et services mis à sa disposition par l'OTAN — renseignement, transport de charges lourdes, structure de commandement et de contrôle — proviendraient principalement des États-Unis. Quelle serait la contribution du Canada, qui est le seul pays non européen de taille moyenne membre de l'OTAN? Et de quelle façon le Canada interviendrait-il ou serait-il consulté en cas de désaccord entre les titans européens et américains de la défense? Ce que l'on craint, c'est que ces questions ne se règlent sans que le Canada puisse exprimer ses préoccupations ou agir comme médiateur.

L'IESD deviendra-t-elle réalité? De toute évidence, il est possible qu'au cours de la prochaine décennie, l'unification de l'Europe ne progresse pas au point où l'Union aura une véritable identité de sécurité et de défense. Selon le professeur David Bercuson, il est de plus en plus évident que « le modèle « à deux piliers » ou de type « haltère » de l'Alliance — les pays européens constituant un pilier et les pays d'Amérique du Nord l'autre — est en train de l'emporter sur le modèle plus « collectif » implicite dans l'idée originale de la communauté atlantique »[132].

[132] David Bercuson, fascicule 40, p. 11.

Conclusions et recommandations

Il est évident que l'émergence d'une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) pourrait soulever de graves questions quant au contrôle des moyens de l'OTAN et au rôle du Canada dans la prise de décisions au sein de cet organisme, notamment lorsque viendra le temps de nous prononcer sur un éventuel retrait de l'OTAN. C'est pourquoi nous nous sommes interrogés sur la façon dont le Canada devrait envisager l'IESD.

La tendance en matière de sécurité, en Europe, est claire. Les Européens sont plus enclins que jamais à privilégier leurs intérêts dans les enjeux concernant l'Europe et à laisser tomber l'ancienne idée de l'« Atlantique Nord ». Alors que le nouveau mandat de l'OTAN, tel qu'il a été présenté dans le nouveau concept stratégique de l'Organisation, semble élargir la portée de notre participation potentielle à la sécurité de l'Europe, les changements qui se produisent en Europe semblent vouloir nous exclure du processus politique et décisionnel.

L'Identité européenne de sécurité et de défense est un facteur important pour le rôle du Canada dans l'OTAN, tout comme elle l'est pour le régime de sécurité de l'Europe de l'Ouest. Si, en créant l'IESD, nos alliés européens deviennent des intervenants indépendants en matière de défense, cela influera fondamentalement sur l'OTAN et sur nos relations avec l'Alliance. De plus, l'émergence d'une IESD efficace, qui aura pour effet d'encourager l'approvisionnement en Europe, pourrait avoir des conséquences économiques fâcheuses pour le Canada, en particulier en ce qui a trait aux marchés exploités par nos industries de défense.

Nous en venons à la conclusion que le Canada devrait, dans l'élaboration de sa politique étrangère et de plans pour ses forces de défense, sérieusement tenir compte de la possibilité qu'une IESD voie le jour. Notre première préoccupation devrait être simplement de faire en sorte que le Canada soit suffisamment informé et consulté et puisse avoir son mot à dire lorsqu'il sera question des relations entre l'OTAN et une éventuelle IESD. Lors de ces discussions, nous devrions défendre fermement les intérêts du Canada dans des dossiers comme le déploiement des moyens de l'OTAN dans le contexte de l'IESD.

Malgré les espoirs qu'elle soulève en Europe, l'IESD reste encore à réaliser. Même si nous ne pouvons prédire l'avenir de l'IESD ni ses répercussions précises, le Comité en est arrivé à la conclusion que ces questions méritent d'être étudiées très attentivement et de façon continue par les ministres compétents et leurs représentants.

Contrairement aux États-Unis, qui ont revu et modifié leur position à ce sujet au cours des derniers mois, le Canada n'a pas de position officielle claire à l'égard de l'IESD. Il doit en formuler une et suivre attentivement l'évolution de la question.

Recommandations

9) **Que le gouvernement du Canada insiste pour que l'OTAN précise explicitement les circonstances dans lesquelles l'Union européenne pourrait déployer les moyens de l'Alliance.**

10) **Que le Canada adopte sans délai une position officielle claire à l'égard de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD.**

11) Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères suive de près l'évolution de l'Identité européenne de défense et de sécurité (IESD) et fasse rapport des progrès présentant un intérêt pour le Canada.

Chapitre VIII : Le Parlement et les engagements du Canada à l'étranger en matière de sécurité

Depuis la fin de la guerre froide, de profonds changements ont transformé le contexte de la sécurité mondiale. Ces dix dernières années, les engagements acceptés par le Canada en matière de sécurité, qui vont du maintien de la paix au rétablissement de la paix, en passant par la participation à deux conflits importants, ont constitué un lourd fardeau pour nos forces armées. Pourtant, pendant cette même période, le rôle du Parlement dans les décisions relatives à ces engagements et dans d'autres décisions de politique étrangère a été, au mieux, sporadique. Il semble important au Comité de voir s'il est possible d'étoffer le rôle des deux chambres du Parlement à cet égard et comment y parvenir.

L'idée que le Parlement devrait avoir un rôle plus précis à jouer dans les importantes décisions de politique étrangère (p. ex., l'acceptation de nouvelles obligations liées à des traités et la participation à des missions de maintien de la paix) n'a rien de neuf. Des observateurs ainsi que des hommes et femmes politiques intéressés ont régulièrement défendu cette thèse. Que l'objectif visé en élargissant le rôle du Parlement consiste à mieux faire comprendre au public les questions de politique étrangère ou à reconnaître la nécessité d'une participation du pouvoir législatif, ou « représentatif », aux décisions sur des questions de guerre et de paix, il n'y a guère d'intervenants pour s'y opposer en principe.

Cela fait toutefois surgir un certain nombre de questions pratiques à la fois importantes et difficiles. Quel est le degré approprié de participation du Parlement à la prise de décisions clés en politique étrangère? Comment les deux chambres du Parlement peuvent-elles contribuer à l'étude de ces questions sans compromettre la capacité du Canada de réagir rapidement et efficacement aux crises internationales? Et comment le Parlement peut-il participer sans chercher à s'arroger un rôle propre à l'exécutif qui, dans notre régime, revient au premier ministre et au Cabinet? Dans le présent chapitre, nous nous penchons sur le rôle que devrait jouer le Parlement dans la politique étrangère du Canada et donnons un bref aperçu de sa position à cet égard. À cette fin, nous verrons ce qui s'est fait par le passé et quelles sont les pratiques de certains de nos alliés. Pour conclure, nous esquisserons quelques possibilités de réforme du rôle du Parlement.

Participation accrue du Canada aux opérations de l'ONU et de l'OTAN

L'intervention plus active de l'ONU depuis la guerre froide s'est traduite par des exigences accrues pour des États membres comme le Canada, qui participent régulièrement aux opérations de l'Organisation en matière de sécurité. Outre le fait que le nombre et l'ampleur des opérations ont augmenté en flèche[133], les missions elles-mêmes sont souvent plus complexes et plus dangereuses que les missions classiques de maintien

[133] Depuis 1989, l'ONU a autorisé plus de 30 missions de maintien de la paix, alors qu'il y en avait eu en tout 17 au cours des quatre décennies précédentes.

de la paix. Des opérations autorisées par l'ONU, par exemple la guerre du Golfe et l'intervention en Somalie, la mission en ex-Yougoslavie et l'actuelle mission de la KFOR au Kosovo, sont loin de ressembler à celles menées à Suez, à Chypre et sur le plateau du Golan. Parallèlement, les ressources militaires canadiennes ont été de plus en plus exploitées à la limite, en raison des compressions budgétaires et de la réduction de l'effectif.

Cette évolution de la situation en a amené certains à réclamer un meilleur contrôle parlementaire des affaires militaires. Des recommandations en ce sens ont été formulées par le Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada, en 1994, et par la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, en 1997. Pourtant, les choses ne semblent guère avoir bougé.

Du côté de l'OTAN, dans l'équation de la politique étrangère et militaire du Canada, la situation n'est pas meilleure. En 1999, le Canada a accueilli trois nouveaux membres de l'OTAN et signé le nouveau concept stratégique de l'Alliance. Ce concept confirme et fait progresser la transformation de l'OTAN en une organisation vouée à la sécurité régionale et dont le champ d'intérêt s'étend désormais au reste de l'Europe et à l'ex-Union soviétique. En 1999 toujours, comme nous l'avons déjà vu, le Canada et d'autres alliés de l'OTAN ont lancé une campagne de frappes aériennes contre la Yougoslavie à cause de la situation au Kosovo. C'était la première fois, depuis la naissance de l'ONU, que le Canada participait à un conflit à l'étranger sans l'autorisation des Nations Unies. Toutes ces importantes décisions de politique militaire et étrangère ont été prises uniquement par le gouvernement, sans que le Parlement soit appelé à se prononcer, ni même à tenir un débat.

Outre l'aide de 10 millions de dollars que le Canada accorde aux trois nouveaux membres de l'OTAN, la nouvelle vague d'expansion de l'Organisation se traduit bien entendu par un élargissement de la portée de nos obligations collectives en matière de défense aux termes de l'article 5 du *Traité de l'Atlantique Nord*. Comme l'a expliqué M. Kim Nossal, l'expansion de l'OTAN constitue « un nouvel engagement officiel d'envoyer du sang et des deniers canadiens dans le cas d'une attaque contre nos nouveaux alliés »[134]. Dans leur témoignage au Comité, le colonel à la retraite Douglas Fraser, du Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales, et M. Nossal ont déploré l'absence de tout débat au Canada avant l'admission des trois nouveaux membres[135].

Bien que le nouveau mandat élargi de l'Alliance en matière de sécurité régionale n'ait pas été consacré par le Traité proprement dit, le nouveau concept stratégique constitue l'énoncé central de politique de l'Alliance. Et même si le Canada n'est pas légalement tenu de participer à des interventions qui ne découlent pas de l'article 5, par exemple au Kosovo, il a tout au moins l'obligation morale de ne pas rejeter ces opérations du revers de la main.

Bien sûr, l'exécutif doit rendre compte de ses décisions au Parlement et, finalement, aux électeurs. Mais, vu la grande portée et le caractère irrévocable que ces décisions peuvent

134 Kim Nossal, fascicule 41, p. 22.

135 Colonel (à la retraite) Douglas Fraser, fascicule 41, p. 29; et Kim Nossal, fascicule 41, p. 22.

revêtir, il semble raisonnable de se demander si une étude a posteriori de la politique de l'exécutif sur ce plan peut suffire. Après tout, les assemblées législatives d'autres pays semblent jouer un plus grand rôle que celui du Parlement canadien dans les décisions de politique étrangère. En outre, les usages passés du Canada semblaient faire place à une participation plus active du Parlement à l'étude des dossiers de la politique étrangère.

Le droit et la pratique au Canada

Le rôle direct du Parlement

En droit constitutionnel canadien, la situation est claire. L'exécutif peut, sans consulter le Parlement ni obtenir son approbation, engager les Forces canadiennes dans des opérations à l'étranger, qu'il s'agisse d'opérations ponctuelles particulières ou d'engagements qui pourraient découler ultérieurement de nos obligations aux termes de traités internationaux.

Selon la Constitution canadienne, la reine est investie du commandement des Forces armées et d'autres pouvoirs classiques de l'exécutif, et ce commandement est exercé en son nom par le Cabinet fédéral, qui agit sous la conduite du premier ministre[136]. Ces pouvoirs exécutifs comprennent la déclaration de la guerre, l'acceptation d'obligations aux termes de traités et la conduite des affaires étrangères en général. Du point de vue constitutionnel, le Parlement n'a guère de rôle direct à jouer sur ce plan.

En common law, les pouvoirs du gouvernement exécutif comprennent le droit d'accomplir les « actes de l'État », soit déclarer la guerre, faire la paix et conclure et ratifier des traités. Cependant, aucun « acte de l'État » ne peut modifier les lois intérieures du Canada. Ainsi, bien que l'État puisse ratifier un traité, les dispositions de celui-ci ne s'appliqueront pas au Canada si elles vont à l'encontre des lois canadiennes en vigueur. Par conséquent, de nombreux traités et accords internationaux – l'Accord de libre-échange nord-américain, par exemple – ne peuvent entrer en vigueur que par adoption d'une loi en ce sens par le Parlement fédéral (ou les assemblées législatives des provinces, si la question est du ressort des provinces).

Évidemment, le Parlement, et surtout la Chambre des communes, joue un rôle indispensable, quoique indirect, en votant ou refusant les crédits, et en accordant sa confiance au gouvernement ou en la lui retirant. De plus, en dehors d'un vote proprement dit, il existe d'autres mécanismes qui permettent aux parlementaires d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses décisions et de faire connaître leurs propres vues : questions posées aux ministres, débats sur les prévisions budgétaires et débats thématiques.

Le Parlement a également des rôles précis à jouer, aux termes de dispositions législatives, dans le contexte de certaines urgences nationales et relativement à l'intervention des Forces canadiennes. Si l'exécutif a besoin de pouvoirs spéciaux pour faire face à une « crise internationale » ou à un « état de guerre », la *Loi sur les mesures d'urgence* exige que le Parlement confirme une déclaration du gouverneur en conseil sur l'existence même

[136] *Loi constitutionnelle* de 1867, articles 15 et 9.

de la situation d'urgence[137]. La Loi dispose également que les décrets ou règlements pris par le gouverneur en conseil en application de la Loi doivent être déposés devant les deux chambres du Parlement dans les deux jours de séance suivant la date de leur prise, et que l'exercice des pouvoirs d'urgence par le gouvernement doit être examiné par un comité mixte spécial du Parlement[138].

De même, l'article 32 de la *Loi sur la défense nationale* exige que le Parlement (à moins qu'il ne soit dissous à ce moment) siège lorsque le gouverneur en conseil met en « service actif » les Forces canadiennes ou quelque élément constitutif de celles-ci, ou dans les dix jours suivants[139]. Même si cette loi ne reconnaît au Parlement aucun droit explicite à cet égard[140], l'exigence en question renforce probablement l'obligation faite à l'appareil exécutif de rendre des comptes au Parlement en pareilles circonstances, puisqu'elle garantit la présence de parlementaires sur place pour interroger et contester le gouvernement.

De façon générale, toutefois, le gouvernement est tenu de répondre des « actes de l'État » du fait qu'il doit conserver la confiance de la Chambre des communes. Lorsque la Chambre cesse de lui témoigner cette confiance, il doit démissionner ou déclencher des élections.

Le critère de confiance ultime est l'acceptation, par la Chambre des communes, des crédits demandés par le gouvernement. Aux termes de l'article 106 de la *Loi constitutionnelle* de 1867, seul le Parlement peut autoriser la dépense de l'argent du Trésor. Des nos jours, les *Lois de crédits* sont habituellement proposées quatre fois au cours de l'exercice financier, ce qui donne au Parlement de fréquentes occasions d'exprimer ses vues de cette manière.

En 1999-2000, des fonds ont été affectés expressément pour les missions au Kosovo et au Timor-Oriental[141]. On peut donc soutenir que l'adoption des *Lois de crédits* correspondantes, pour cet exercice financier, exprime le soutien du Parlement à la

---

137 *Loi sur les mesures d'urgence*, articles 29, 39 et 41, et partie VI.

138 *Loi sur les mesures d'urgence*, articles 61 et 62.

139 LRC 1985, c. N-5. Le paragraphe 31(1) de la *Loi sur la défense nationale* permet au gouverneur en conseil, « quand il estime opportun de le faire », de mettre en service actif les Forces canadiennes ou tout élément constitutif de ces forces, soit pour la défense du Canada, en raison d'un état d'urgence, soit « en conséquence d'une action entreprise par le Canada aux termes de la Charte des Nations Unies, du *Traité de l'Atlantique Nord* ou de tout autre instrument semblable pour la défense collective que le Canada peut souscrire ».

140 L'état de service actif n'est pas une condition préalable au déploiement de forces militaires à l'intérieur du Canada ou à l'étranger, ou à l'obligation de servir des membres des Forces canadiennes. L'état de service actif a cependant des conséquences pour les soldats en ce qui concerne les prestations prévues par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, le moment où ils reçoivent leur congé des forces, l'application du code de discipline militaire aux réservistes dans certaines circonstances, et l'applicabilité ou l'aggravation de certaines infractions militaires.

141 Par exemple, dans le Budget supplémentaire (A), voir Citoyenneté et Immigration, crédits 1 et 10; Affaires étrangères et Commerce international, crédits 1, 5 et 20; Défense nationale, crédits 1 et 5.

participation du Canada tant à la campagne en Yougoslavie et au Kosovo qu'à la mission au Timor-Oriental.

Comparaisons

Pratiques passées du Canada

Plus tôt au cours du XX^{e} siècle, il semble qu'un rôle officiel était acquis au Parlement dans l'approbation d'initiatives importantes en politique étrangère. Le Canada n'a commencé à affirmer son autonomie officielle dans les affaires internationales qu'à la fin de la Première Guerre mondiale, mais, déjà en 1923, le premier ministre W.L. Mackenzie King déclarait que seul le Parlement devrait, en dernier ressort, décider de la participation du Canada à des conflits à l'étranger[142].

En 1926, le premier ministre King a pris un engagement semblable au sujet des obligations découlant de traités, proposant une résolution qui a été adoptée à l'unanimité par la Chambre des communes :

> Cette Chambre [...] est en outre d'avis qu'il faudrait obtenir l'assentiment du Parlement du Canada avant que les ministres canadiens de sa Majesté ne conseillent la ratification d'un traité ou d'une convention produisant des effets au Canada, ou ne signifient leur acceptation de quelque traité, convention ou accord que ce soit qui prévoit des sanctions militaires ou économiques[143].

Lorsque la Seconde Guerre mondiale a éclaté, le premier ministre King a veillé à ce que le Parlement débatte et adopte une résolution en faveur de l'entrée du Canada dans la guerre contre l'Allemagne avant que ne soit faite la déclaration de guerre officielle, en septembre 1939.

Quant aux engagements à l'égard de traités importants, la Charte des Nations Unies, en 1945, et le *Traité de l'Atlantique Nord*, en 1949, ont tous deux été soumis au Parlement pour débat et approbation avant leur ratification par l'exécutif. De manière analogue, le Parlement a débattu et préalablement approuvé la ratification par le gouvernement de protocoles subséquents au *Traité de l'Atlantique Nord*, prévoyant l'admission de la Grèce et de la Turquie, en 1952, et de l'Allemagne, en 1955[144].

Depuis le début des années 50 cependant, la participation du Parlement à la décision d'engager des troupes canadiennes dans des conflits étrangers est sporadique. Le Parlement a parfois été consulté (p. ex., Chypre, le golfe Persique et la Somalie) et parfois non (p. ex., la Corée, le Zaïre et le Kosovo).

Certains sont d'avis que, dans bien des cas, l'intervention du Parlement n'est pas nécessaire étant donné que la participation du Canada à toutes les opérations autorisées par l'ONU, de la Corée jusqu'au Timor-Oriental, découle directement de son

---

[142] Chambre des communes, Débats, 1er février 1923, p. 33.

[143] Chambre des communes, Débats, 21 juin 1926, p. 4758-4759.

[144] Alors qu'il y a eu fort peu de débats et absolument aucune résolution lors de l'accession à l'OTAN de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie en 1999, les débats aux Communes sur l'adhésion de l'Allemagne occupent près de 200 pages dans le hansard.

appartenance à cette organisation et de la ratification de sa Charte, que le Parlement a lui-même approuvée en octobre 1945. Cependant, à strictement parler, le Canada n'était pas tenu, par la ratification de la Charte ni par son appartenance à l'ONU, de contribuer aux forces armées engagées dans ces opérations.

Comme il a déjà été signalé, la campagne de bombardements de l'OTAN contre la Yougoslavie pour défendre le Kosovo, en 1999, n'a pas été autorisée par l'ONU, et elle ne relevait pas non plus des obligations du *Traité de l'Atlantique Nord*. Il ne semble pas possible de rattacher directement la participation du Canada à ce conflit à un engagement contracté dans un traité antérieur, et encore moins à un engagement confirmé par le Parlement.

Le rôle du Parlement dans l'examen des accords internationaux a connu le même sort. L'Accord sur la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD), en 1958, et les renouvellements ultérieurs de cet accord n'ont pas été soumis à l'approbation du Parlement. Ce texte reposait sur un accord de l'exécutif, entre les gouvernements du Canada et des États-Unis, qui n'exigeait pas de ratification et qui, par conséquent, semblait échapper à la pratique décrite par le gouvernement King.

Mais même lorsqu'il s'agit de traités officiels exigeant une ratification, la pratique canadienne consistant à obtenir l'approbation préalable du Parlement semble être tombée en désuétude. Le Parlement n'a joué aucun rôle dans la ratification des protocoles du *Traité de l'Atlantique Nord* approuvant l'admission de l'Espagne à l'OTAN, en 1982, et de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie, en 1999. Même un usage bien ancré comme le dépôt des accords internationaux au Parlement a été abandonné. À une certaine époque, cet usage s'étendait à des accords très variés, y compris ceux qui ne prenaient pas la forme de traités, et même les communiqués finals de réunions internationales comme celles du Conseil de l'Atlantique Nord.

Ainsi, à l'exception peut-être d'une déclaration de guerre, le Canada n'a pas prévu de rôle habituel pour le Parlement dans l'approbation de la participation à des opérations militaires à l'étranger ou des engagements du Canada découlant de traités internationaux. En outre, en ce qui concerne la question précise du déploiement à l'étranger de Forces canadiennes, les motions d'opposition et les mesures d'initiative parlementaire à ce sujet ont toujours été rejetées. Le Comité est d'avis que cette situation est inacceptable; le Parlement devrait toujours être consulté à propos des traités internationaux importants et lorsque des troupes canadiennes sont déployées à l'étranger.

La situation dans d'autres pays

Il semble que la plupart de nos principaux alliés donnent un rôle officiel plus considérable à leurs assemblées législatives dans l'examen des grandes décisions de politique étrangère. Des membres de l'OTAN comme la France, l'Allemagne, le Danemark, l'Italie et les États-Unis sont tous tenus par leur constitution d'obtenir l'approbation du pouvoir législatif pour certaines catégories de traités avant de les ratifier. De plus, aux États-Unis et dans une grande partie de l'Europe continentale, c'est l'assemblée législative, seule ou

de concert avec l'exécutif, qui déclare la guerre. En outre, et cela revêt peut-être plus d'importance aujourd'hui, les États-Unis et le Danemark sont obligés par la loi de faire approuver par l'assemblée législative le déploiement de forces militaires à l'étranger, que la guerre ait été déclarée ou non, sauf s'il s'agit de réagir à une attaque[145].

Dans bien des pays, cependant, le rôle de l'assemblée législative s'est érodé à cause de la tendance, ces dernières décennies, à adopter des accords internationaux d'un caractère moins officiel. Le Congrès des États-Unis a pris des mesures modestes en vue de réaffirmer son rôle dans ces cas. En 1972, il a adopté la loi Case-Zablocki, qui oblige le secrétaire d'État à communiquer au Congrès le texte de « tout accord international autre qu'un traité auquel les États-Unis sont partie » dans les 60 jours suivant son entrée en vigueur à l'égard des États-Unis. Certes, cette exigence ne confère au Congrès aucun rôle direct dans l'approbation de ces accords qui ne sont pas des traités, mais elle permet à ses membres d'être informés et d'exercer un certain contrôle sur la conduite des affaires étrangères par l'exécutif.

Au Canada et dans d'autres pays dont les régimes s'inspirent du modèle de Westminster, des traités peuvent être utilisés pour guider l'interprétation des lois, mais ils ne constituent ni ne touchent le droit interne à moins qu'ils ne soient adoptés par voie législative au Parlement. Néanmoins, dans un certain nombre d'autres régimes semblables, on s'est efforcé de garantir le rôle du Parlement dans l'élaboration des traités. Au Royaume-Uni même, une coutume appelée la règle « Ponsonby » exige depuis 1920 que les accords internationaux qui doivent être ratifiés soient communiqués aux chambres du Parlement au moins 21 jours avant la ratification. Une longue tradition, au Royaume-Uni, veut aussi que le Parlement soit invité à donner son approbation à des traités controversés et importants, même lorsque la ratification n'est pas nécessaire.

En 1996, l'Australie a apporté des réformes à ses modalités d'élaboration des traités pour faire participer directement et officiellement les parlementaires à l'examen des accords internationaux. Voici les principaux éléments de réforme :

le dépôt obligatoire des traités au Parlement au moins 15 jours de séance avant que ne soit prise une mesure exécutoire;

la préparation et le dépôt au Parlement d'une « analyse de l'intérêt national » pour chaque traité;

la mise sur pied d'un comité mixte permanent des traités, dont le mandat est d'examiner les mesures proposées en matière de traités et de faire rapport à ce sujet[146].

La possibilité d'un rôle accru pour le Parlement

Comme il est mentionné plus haut, les principaux moyens que le Parlement possède pour jouer un rôle dans la politique étrangère et de défense du Canada sont l'adoption ou le rejet des crédits et la possibilité de retirer sa confiance au gouvernement. En principe,

---

145 United States Code, chapitre 50, articles 1541, 1542, 1544 et 1547 (*War Powers Act* of 1973); et paragraphe 19(2) de la Constitution du Danemark.

146 Commonwealth d'Australie, *Review of the Treaty-Making Process*, Canberra, août 1999.

cela est juste, mais ce n'est pas une vraie réponse à la question politique de savoir s'il faut renforcer le rôle de surveillance du Parlement et comment il faut le faire.

Pour commencer, refuser les crédits au gouvernement et lui retirer la confiance de la Chambre sont des moyens assez brutaux d'exprimer des vues divergentes sur des questions semblables. De plus, les occasions de faire un examen et d'exprimer une dissidence que procure l'étude des crédits ne peuvent pas toujours être mises à profit de manière efficace ou opportune. Dans le cas du Kosovo, par exemple, ce n'est qu'en novembre 1999, cinq mois après la fin de l'intervention, que le Parlement a été invité à voter les crédits expressément affectés aux opérations.

Conférer un rôle officiel aux deux chambres du Parlement dans l'examen ou l'approbation des accords internationaux semblerait être un moyen relativement peu controversé d'améliorer la surveillance parlementaire de la politique étrangère. Après tout, ce ne serait que revenir aux usages passés du Canada.

Il semblerait logique que, comme première mesure, on rétablisse l'obligation de déposer les traités et autres accords internationaux. En outre, on pourrait envisager d'instaurer l'exigence que tout nouvel accord international soit étudié par un comité de l'une des chambres ou des deux avant que des mesures exécutoires ne soient prises, comme on l'a fait en Australie, et peut-être aussi que les accords les plus importants soient approuvés par résolution.

Quelle que soit l'approche adoptée pour que le Parlement ait de nouveau la possibilité de participer à l'adoption ou à l'étude des traités, il faut s'assurer que le choix des accords internationaux qui seront étudiés ou approuvés par le Parlement repose sur le contenu de ces accords plutôt que sur leur forme. À cet égard, il est particulièrement important que les accords qui touchent les engagements du Canada en matière de sécurité internationale soient de ceux qui sont soumis à l'étude ou à l'approbation du Parlement. Ce n'est pas simplement à cause de l'importance inhérente de ces questions, mais aussi parce que, autrement, le Parlement n'en serait jamais saisi, puisque, en général, ils n'exigent pas de lois de mise en œuvre.

Nous croyons que, lorsque des militaires canadiens sont exposés à des dangers, il faut à tout le moins que le Parlement tienne à la première occasion un débat complet et éclairé. Il n'y aurait pas forcément un vote, mais le gouvernement devrait exposer tous les facteurs qui ont influé sur la décision : les circonstances régnant sur le théâtre des opérations, l'évaluation des risques, les ressources militaires disponibles, etc.

En outre, le gouvernement devrait obtenir l'accord exprès des deux chambres du Parlement chaque fois que des soldats canadiens sont déployés à l'étranger dans des circonstances où ils risquent fort de participer à des hostilités. Comme dans le cas de la résolution sur les pouvoirs de guerre aux États-Unis, toute exigence semblable devrait préserver la capacité, pour l'exécutif, d'agir avant l'adoption d'une résolution, lorsque les circonstances l'exigent, ou sans aucune résolution, lorsque le Canada a été attaqué ou qu'on lui a déclaré la guerre.

Bien que l'exigence de la tenue d'un vote en bonne et due forme et sans délai au Parlement sur des opérations militaires à l'étranger puisse en fin de compte être

considérée comme non souhaitable ou irréalisable sur les plans de la politique ou de la procédure, il ne faut pas s'empresser de rejeter l'idée sous prétexte qu'elle est incompatible avec la démocratie parlementaire au Canada. On peut même dire que cette pratique pourrait avoir un effet salutaire puisque les parlementaires participeraient davantage aux affaires étrangères et militaires et que les décisions jouiraient d'un surcroît de légitimité démocratique.

Conclusions et recommandations

L'une des principales questions sur lesquelles le Comité s'est penché concernait le rôle que le Parlement devrait jouer dans la détermination de l'approche à adopter par le Canada à l'égard de ses engagements internationaux et, en particulier, de son éventuelle intervention dans un conflit intérieur d'un État.

L'importance du rôle du Parlement est indéniable. C'est particulièrement vrai à l'heure actuelle où le débat public compte et où les Canadiens veulent que leurs représentants à la Chambre des communes et au Sénat s'attaquent aux enjeux vitaux de sécurité internationale qui touchent le Canada.

Les Canadiens veulent être informés des politiques qui influent sur le rôle de leur pays dans le monde et veulent participer à leur élaboration. Si le Canada veut respecter ses obligations en matière de sécurité dans un contexte international en rapide évolution, le gouvernement doit être prêt à préciser ce qu'il entend par « sécurité humaine » et ce que le Canada devrait être prêt à faire en tant que pays pour soutenir son engagement envers la sécurité mondiale et le développement humain.

Le Sénat et la Chambre des communes représentent les Canadiens. Le débat parlementaire est la façon la plus simple et la plus respectueuse de consulter la population du Canada sur les enjeux vitaux de la sécurité nationale.

Les gouvernements canadiens qui se sont succédé n'ont pas toujours consulté systématiquement le Sénat et la Chambre des communes sur les questions de politique étrangère. Souvent, ils ont omis de le faire lorsque les forces canadiennes étaient engagées dans des opérations de rétablissement de la paix à l'étranger. Cette absence de consultation des deux chambres va à l'encontre des conventions propres à un régime parlementaire. En effet, de nombreuses autres démocraties fonctionnant selon la tradition constitutionnelle britannique ont institutionnalisé des modes de consultation et d'approbation relativement à ces questions, que le Canada ferait bien d'adopter lui aussi.

Les membres du Comité ont également noté que les parlementaires eux-mêmes ne cherchent pas aussi activement qu'ils le pourraient à participer au débat sur les affaires internationales. En règle générale et malgré quelques exceptions notables, les membres des deux chambres ne se prévalent pas pleinement des occasions qui leur sont déjà offertes d'exprimer leur point de vue sur ces questions.

Les membres du Comité estiment qu'il serait particulièrement utile que le Comité procède chaque année à l'examen du Budget des dépenses du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et de celui du ministère de la Défense. Les sénateurs auraient ainsi l'occasion de se pencher avec les ministres et leurs représentants sur le genre d'enjeux dont il est question dans le présent rapport.

Recommandations

12) Que le Parlement joue un rôle direct dans l'examen et l'approbation des accords internationaux importants (comme ceux liés à l'expansion de l'OTAN), et qu'il soit consulté, dans la mesure du possible, avant que le gouvernement ne prenne des mesures exécutoires.

13) Que le Sénat et la Chambre des communes puissent, dans les meilleurs délais, débattre la participation du Canada aux interventions militaires et aux conflits externes, notamment aux missions de maintien et de rétablissement de la paix, et puissent donner leur approbation à cet égard. Il incomberait alors au gouvernement de préciser quels sont exactement les intérêts du Canada et quelles sont les limites de son intervention dans ces situations.

14) Au cours de la prochaine année, que le Parlement débatte les grands aspects de la politique de sécurité du Canada, notamment :

- **la participation future du Canada aux opérations de maintien de la paix en tant que membre des Nations Unies et de l'OTAN;**
- **les conséquences de la mise en place d'une Identité européenne de sécurité et de défense;**
- **la signification et les conséquences de l'adoption du concept de sécurité humaine comme pilier de la politique étrangère du Canada.**

15) Que le Budget principal des dépenses du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et celui du ministère de la Défense nationale soient soumis à l'examen du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

Chapitre IX : Le mot de la fin

Le Comité est convaincu que le rôle du Canada dans le nouveau contexte de la sécurité internationale doit s'appuyer sur une pleine reconnaissance des liens qui existent entre les réalités suivantes :

- le rôle changeant de l'OTAN et de l'ONU dans la sécurité internationale;
- la nature changeante du maintien de la paix et du rétablissement de la paix;
- l'émergence de nouveaux concepts, comme la « sécurité humaine », qui sont à la base de la politique canadienne;
- l'évolution de l'Identité européenne de sécurité et de défense.

Ce n'est qu'en tenant pleinement compte de ces nouvelles réalités que le Canada pourra conserver une politique étrangère et de défense efficace et pertinente qui lui assurera l'appui politique et financier des Canadiens.

Le Comité est également convaincu que, au nom de l'ensemble des Canadiens, le Parlement devrait avoir davantage son mot à dire dans les discussions sur les modalités et les conséquences de la contribution du Canada à la sécurité internationale.

Le présent rapport soulève plusieurs questions d'une importance capitale pour la politique étrangère du Canada, particulièrement en ce qui concerne :

- la justification de l'intervention au Kosovo;
- la nécessité de donner un fondement solide au concept de la sécurité humaine dans la politique étrangère du Canada;
- les implications de l'IESD pour l'OTAN et pour le rôle du Canada au sein de l'Alliance;
- la nécessité de renforcer le rôle du Parlement dans la surveillance des activités politiques et militaires du Canada à l'étranger, que ce soit sous l'égide de l'ONU ou de l'OTAN.

Ces questions méritent une réflexion attentive et minutieuse de la part du gouvernement, et il devrait s'y pencher sans trop tarder. Les membres du Comité espèrent pouvoir bientôt discuter de nouveau de ces questions.

Recommandation

16) Que le ministre des Affaires étrangères réponde au présent rapport dans les six mois de son dépôt au Parlement.

Annexe 1 : Glossaire

CCNA : Conseil de coopération nord-atlantique

Prédécesseur du Conseil de partenariat euro-atlantique, le CCNA a été mis sur pied en 1991 pour servir de tribune de discussion sur la sécurité entre les pays membres de l'OTAN et leurs anciens adversaires.

CCP : Conseil conjoint permanent (OTAN-Russie)

Mis sur pied par l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie, signé à Paris le 27 mai 1997 d'une part par le Secrétaire général de l'OTAN et les chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance de l'Atlantique-Nord, et d'autre part par le président de la Fédération de Russie. Le Conseil est la tribune de consultation, de coopération et, dans la mesure du possible, de consensus et de décisions conjointes sur une vaste gamme d'enjeux touchant la politique ou la sécurité.

Consolidation de la paix

Initiative postérieure à un conflit visant à déterminer et à appuyer des mesures et des structures qui renforceront la paix et consolideront la confiance et l'interaction entre anciens ennemis, afin d'éviter la reprise du conflit. L'une des composantes de la consolidation de la paix est la mise en œuvre de la paix, qui consiste à déployer une présence militaire internationale sur le terrain, avec le consentement de toutes les parties, afin d'appliquer les dispositions militaires d'un accord de paix. Ces opérations sont exécutées en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU; les troupes sont plus armées que les gardiens de la paix traditionnels et sont autorisées à recourir à la force même quand il ne s'agit pas de légitime défense.

CPEA : Conseil de partenariat euro-atlantique

Le CPEA a remplacé le Conseil de coopération nord-atlantique en 1997. Il veille au dialogue, à la coopération et à la consultation entre l'OTAN et ses partenaires de coopération et qui offre une base pratique pour la coopération et la consultation entre les pays membres et l'Alliance. C'est une tribune consultative mixte qui facilite la coopération en matière de politique et de sécurité entre l'OTAN et ses partenaires – c'est-à-dire les pays qui font partie du programme de Partenariat pour la paix, mais qui ne sont pas membres à part entière de l'OTAN.

IESD : Identité européenne de sécurité et de défense

Initiative européenne visant à fournir une capacité militaire européenne authentique qui ne fasse pas double emploi avec les structures de commandement, l'état-major de planification et l'appareil et le potentiel militaires qui existent déjà au sein de l'OTAN. Cette initiative est perçue comme un moyen qui répond à la fois au souhait de l'Europe d'élaborer une politique étrangère et de sécurité commune et à la nécessité d'assurer un partenariat équilibré entre les pays membres nord-américains et européens de l'Alliance.

Imposition de la paix

Opérations menées pour rétablir la paix entre des parties belligérantes qui ne consentent pas toutes à l'intervention et qui peuvent être engagées dans des combats. Ces opérations sont menées en tant que mesures conservatoires relevant du chapitre VII, article 40, de la Charte de l'ONU. Les troupes sont lourdement armées et sont autorisées à employer la force même quand il ne s'agit pas de légitime défense. L'imposition de la paix est un concept distinct de celui dont il est question à l'article 42, chapitre VII, de la Charte, qui traite des actes d'agression.

Maintien de la paix

Déploiement d'une présence internationale sur le terrain, avec le consentement de toutes les parties, et comprenant des militaires et/ou des policiers de l'ONU et souvent des civils. Ces opérations sont menées en vertu du chapitre VI de la Charte de l'ONU. Les troupes sont légèrement armées et sont autorisées à recourir à la force seulement dans les cas de légitime défense.

NORAD : Commandement de défense aérospatiale de l'Amérique du Nord

Entente de défense bilatérale entre les États-Unis et le Canada. NORAD est la pierre angulaire de la coopération entre le Canada et les États-Unis en matière de défense depuis sa création officielle le 12 mai 1958. À l'origine, l'entente avait pour but d'assurer une défense aérienne contre les bombardiers soviétiques à long rayon d'action. Ce rôle a été élargi pendant la guerre froide pour englober des activités de dissuasion et des alertes lointaines de défense contre des attaques au missile. C'est en 1981 que l'ancien nom de NORAD, Défense aérienne du continent nord-américain, a été remplacé par le nouveau, Commandement de défense aérospatiale de l'Amérique du Nord.

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Anciennement connue sous le nom de Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), l'OSCE était à l'origine un processus politique et consultatif regroupant des États participants d'Europe, d'Asie centrale et d'Amérique du Nord. Elle a acquis le statut d'organisation en janvier 1995. Lancé en 1972, le processus de la CSCE a mené à l'adoption de l'Acte final d'Helsinki en 1975. Ce document établissait toute une gamme de normes régissant les comportements et les engagements internationaux dans les

relations entre les États participants, des mesures destinées à favoriser la confiance entre eux, surtout dans le domaine politico-militaire, le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales ainsi que la coopération dans les domaines économique, culturel, technique et scientifique.

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord

Signé à Washington en avril 1949, le Traité de l'Atlantique-Nord portait création d'une alliance pour la défense collective, telle qu'elle est définie à l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Il est d'une durée indéfinie et rassemble aujourd'hui 17 pays d'Europe en plus des États-Unis et du Canada. L'Alliance a été établie pour contrer la menace soviétique d'après-guerre, mais ses objectifs ont été élargis après la guerre froide.

Pacte de Varsovie

Alliance militaire entre l'ex-Union soviétique et ses États satellites d'Europe de l'Est.

PPP : Partenariat pour la paix

Programme important mis sur pied par l'OTAN en 1994 pour améliorer la stabilité et la sécurité dans toute l'Europe. L'invitation a été lancée aux États membres du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) et à ceux de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), et 27 pays y ont répondu. Le programme Partenariat pour la paix permet d'instaurer une coopération militaire pratique qui soit conforme aux divers intérêts et possibilités des pays participants. Il a pour but d'améliorer les capacités respectives des pays en matière de maintien de la paix grâce à une planification, à une formation, à un entraînement et à des exercices conjoints et, ce faisant, d'accroître l'interopérabilité des forces militaires des pays partenaires et de celles de l'OTAN. Le programme facilite également la transparence des processus de planification et de budgétisation de la défense nationale et le contrôle démocratique des forces de défense.

RAM : Révolution dans les affaires militaires

Changement fondamental de la nature de la guerre amené par les progrès de la technologie militaire qui, combinés avec les changements radicaux apportés à la doctrine militaire et aux concepts organisationnels, modifient en profondeur la nature et la conduite des opérations militaires.

Rétablissement de la paix

Action destinée à amener les parties en conflit à une entente négociée par la diplomatie, la médiation et d'autres moyens pacifiques prévus au chapitre VI de la Charte de l'ONU.

UE : Union européenne

L'Union européenne a été mise sur pied par le Traité de Rome le 25 mars 1957. Au Conseil européen de Maastricht, qui s'est tenu les 9 et 10 décembre 1991, les chefs d'État et de gouvernement ont signé un Traité sur l'union politique et un Traité sur l'union économique et monétaire. Le Traité est entré en vigueur après avoir été ratifié par toutes les parties, le 1er novembre 1993. L'UE est la plus grande entité commerciale du monde et l'un des plus importants bailleurs de fonds des pays en voie de développement.

UEO : Union Européenne de l'Ouest

Établie en 1954, l'UEO regroupe aujourd'hui 10 pays d'Europe : la Belgique, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni. Son conseil et son secrétariat sont installés à Bruxelles et son assemblée parlementaire, à Paris. L'UEO est issue du Traité de Bruxelles sur la collaboration économique, sociale et culturelle et de défense collective, signé en 1948 par la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Avec la signature du Traité de l'Atlantique-Nord en 1949, l'exercice des responsabilités militaires de l'UEO a été confié à l'OTAN. Lors de la signature de l'Accord de Paris en 1954, la République fédérale d'Allemagne et l'Italie se sont jointes à l'UEO. Cette dernière a repris ses activités en 1984 en vue d'élaborer une identité de défense européenne commune.

URSS : Union des républiques socialistes soviétiques

Nom de l'ex-Union soviétique.

ANNEXE 2 : TÉMOINS

Deuxième Session, trente-sixième Législature

Le 30 nov. 1999	L'honorable Lloyd Axworthy, c.p. député, Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international. L'honorable Arthur C. Eggleton, c.p. député, Ministre de la Défense nationale. *Du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :* M. Paul Heinbecker, sous-ministre adjoint (Portefeuille : Politique mondiale et Sécurité); Mme Patricia Fortier, directrice Direction de la Sécurité régionale et du maintien de la paix; *Du Ministère de la Défense nationale :* Le vice-amiral Gary L. Garnett, vice-chef d'état-major de la Défense; Le lieutenant-général Ray Henault, sous-chef d'état-major de la Défense; Le colonel w. Semianiw, directeur – Politique du maintien de la paix.
Le 2 nov. 1999	*De l'Université de Calgary :* Professeur Donald Barry
Le 26 oct.. 1999	*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :* M. Joseph Caron, sous-ministre adjoint (portefeuille : Asie Pacifique et Afrique); M. Paul Meyer, directeur général, direction générale de la Sécurité internationale; *Du ministère de la Défense nationale :* Le colonel Walter Semianiw, directeur, Politique du maintien de la paix; Le colonel Walter Natynczyk, Opérations J3. *De l'Agence canadienne de développement international :* M. Ted Langtry, directeur général, Programme de l'Indonésie, des Philippines et du Pacific-Sud.

De l'Institut québécois des hautes études internationales / Université Laval :
Professeur Albert Legault

MISSION D'ENQUÊTE AUX ÉTATS-UNIS, WASHINGTON / NEW-YORK
(DU 3 AU 6 NOVEMBRE 2000)

WASHINGTON :

De l'Ambassade du Canada à Washington :
M. Jon Allen, Ministre conseiller (Politique);
Le contre-amiral F. Wayne Gibson, Commandant de l'État major de liaison des Forces armées canadiennes à Washington;
M. John Higginbotham, Ministre (Politique);

Du Centre des études politiques et stratégiques :
Madame Susan Eisenhower, Présidente.

De l'Institut des études stratégiques nationales de l'Université de la Défense nationale :
M. Stephen Cambone, Directeur de la recherche.

Du Bureau du Secrétaire adjoint à la défense :
M. James Roberts, Directeur des politiques de l'OTAN.

Du Bureau des Affaires militaires politiques européennes :
M. Robert Simmons, Conseiller spécial sur les affaires de l'OTAN.

NEW-YORK :

De la Mission permanente du Canada :
Son Excellence M. l'ambassadeur Robert R. Fowler, Représentant permanent du Canada aux Nations Unies;
Le Colonel Michael Snell,

De l'Organisation des Nations Unies :
Son Excellence Mme Patricia Durrant, Représentante permanente de la Jamaïque;
Son Altesse Royale le Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, Représentant permanent adjoint de la Jordanie;
Brigadier général John Nickie Musonda, Ministre conseiller, Mission permanente de la Zambie;
Dr. Jelena Grčić Polić, Représentante permanente adjointe de la Croatie;
M. Alioune Diagne, Ministre conseiller, Mission permanente du Sénégal;
M. David Jackman, Nations Unies Quakers
M. Chris Coleman, Département du maintien de la paix;

Lieutenant général Fraticelli d'Italie, Conseiller militaire aux Nations Unies;
M. Bernard Miyet de France, Sous-Secrétaire général pour le maintien de la paix.

De l'Académie Internationale de la Paix :
M. l'ambassadeur John Hirsch, Vice-Président.

Première Session, trente-sixième Législature

Le 9 juin 1999	*À titre personnel :* Dr. Gwynne Dyer.
Le 8 juin 1999	*En table ronde :* M. Alex Morrison, président, Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix; M. Paul Larose-Edwards, directeur exécutif, CANADEM. M. Kim Richard Nossal, département des sciences politiques Université McMaster; M. Doug Fraser, directeur exécutif, Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales.
Le 2 juin 1999	*En table ronde :* Professeur David Bercuson, directeur du Centre des Études militaires et stratégiques, Université de Calgary; Professeur Denis Stairs, département des sciences politiques de l'Université Dalhousie.
Le 1er juin 1999	*À titre personnel :* Le major-général Lewis MacKenzie (retraité); Professeur Stephen Scott, faculté de droit de l'Université McGill.
Le 26 mai 1999	*Des sièges mixtes des Forces canadiennes :* Le colonel Jim Calvin, chef d'état-major Le sergent Tom Hoppe; Le sergent Jake McIndoe *À titre personnel :* Professeur Irwin Cotler, faculté de droit.
Le 12 mai 1999	*De l'Université de Toronto :* Michael Bliss, professeur d'histoire;
Le 11 mai 1999	*De l'Université Kansas State :* Professeur Dale Herspring, département de science politique

Les 4 et 5 mai 1999	*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :* Paul Meyer, directeur général, direction de la sécurité internationale; Charles Court, directeur adjoint, direction des relations de sécurité et défense section OTAN; Patrick Wittmann, directeur adjoint, section des affaires du Conseil de sécurité de l'ONU. *Du ministère de la Défense nationale :* Le contre-amiral Bruce MacLean, directeur général, politique de la sécurité internationale; Le lieutenant-colonel Don Craig, direction de la politique de l'OTAN.
Le 14 avril 1999	*De l'Université Carleton* : Professeur David Long, École des affaires internationales Robert Bothwell, professeur d'histoire, Collège Trinity

MISSION D'ENQUÊTE À LONDRES, R.-U.; PARIS, FRANCE; BONN, ALLEMAGNE; ET BRUXELLES, BELGIQUE
(DU 21 JUIN AU 2 JUILLET 1999)

LONDRES, R.-U. :

Maréchal de l'air Sir Timothy Garden

De l'Institut des Études Stratégiques :
Dr. Gordon Adams, directeur adjoint;
M. Terence Taylor, assistant au directeur;
M. Gilles Andréani.

M. Tony Lloyd, député
Ministre d'état pour les affaires étrangères et le Commonwealth

Du Centre des études sur la défense :
Professeur Michael Clark

De la Chambre des communes :
Le Très Honorable Tom King;
M. Bruce George, député;
M. Crispin Blunt, député;
M. Julian Brazier, député;
M. Harry Cohen, député.

De l'Institut Royal des Affaires internationales :
M. William Hopkinson, programme de la sécurité internationale

Du Groupe d'information Jane :
M. Paul Beaver.

PARIS, FRANCE

De l'Ambassade du Canada en France:
Son Excellence l'ambassadeur Jacques Roy;
M. Ian McLean, ministre plénipotentiaire.

De l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale:
M. Luis Maria de Puig, député (Espagne)

De l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques:
M. Pascal Boniface, directeur

De l'Assemblée nationale:
M. Jean-Bernard Raimond, vice-président,
Commission des Affaires étrangères;
M. Pierre Lellouche, secrétaire
Commission de la Défense.

Institut français des Relations internationales:
Madame Nicole Gnessotto, chargée de mission auprès du directeur et
futur directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale

Du Ministère de la Défense:
M. Henri Zipper de Fabiani, adjoint du directeur aux affaires stratégiques.

BONN, ALLEMAGNE

De l'Ambassade du Canada en Allemagne:
Son Excellence l'ambassadeur Gaëtan Lavertu;
M. Philip Somerville, chef de mission adjoint.

Du Ministère des affaires étrangères:
M. Ludger Volmer, ministre d'état des Affaires étrangères;
Dr. Scharioth, directeur général, sécurité internationale et relations
Nord-américaines;

Du Centre international de Bonn pour la conversion:
Dr. Herbert Wulf, directeur

De l'Institut fédéral des études orientales et internationales:
Dr. Heinrich Vogel, directeur

De la Fondation Konrad-Adenauer/CDU:
Dr. Karl-Heinz Kamp

De l'Université de Bonn:
Dr. Dietmar Herz, département des sciences politiques.

Du Bundestag:
M. Hans-Ulrich Klose, président du Comité des affaires étrangères.

Du Parlement:
Dr. Norbert Wieczorek, député;
Dr. Maria Boehmer, députée;
M. Siegfried Hornung, député;
Madame Angelika Beer, députée;
M. Paul Breuer, député.

Du Ministère de la Défense:
Madame Brigitte Schulte, ministre d'état.
L'amiral Klaus-Peter Hertz, directeur des forces armées;
Le lieutenant-colonel Benekikt Freiherr von Andrian-Werburg, département des affaires militaires et politiques; relations canadiennes.

Du Bureau fédéral des affaires extérieures:
M. Karsten D. Voigt, coordonnateur de la coopération germano-américaine.

BRUXELLES, BELGIQUE

De l'Ambassade du Canada auprès de la Communauté européenne:
Son Excellence l'ambassadeur Jean-Pierre Juneau.

De la délégation canadienne à l'OTAN:
Son Excellence l'ambassadeur David Wright, Représentant Permanent du Canada;
Vice-Amiral James a. King, Représentant militaire du Canada;
M. Robert McRae, sous-représenant permanent;
Le colonel William Morton, Représentant militaire adjoint;
Madame Jillian Stirk, conseillère politique;
M. Ted Whiteside, conseiller à la défense;
Madame Isabelle Poupart, deuxième secrétaire.

Des quartiers généraux de l'OTAN:

Son Excellence M. Javier Solana, Secrétaire général;

Amiral Guido Venturoni, Président du Comité militaire;
Dr. Bernie Goetze, sous-secrétaire exécutif;
M. Jean-Pierre Ollivier, chef, section de la planification et publications;
Dr. Isabelle François, direction du partenariat de la défense et de la coopération;
M. James Appathurai, section de la planification politique et des discours;
Lieutenant-colonel Paul Savereux, adjoint militaire au CMC;
Lieutenant-colonel Patrick Renaud, Section des renseignements et avertissements.

MAIL ➤ POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid
Lettermail
Port payé
Poste-lettre
03158442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, May 3, 2000

From National Defence:

Louise Bellefeuille-Prégent, Director, Arms and Proliferation Control Policy;

Capt. (N) Stephen King, Special Advisor, Deputy Chief of the Defence Staff;

Colonel Gord Grant, Director of Military Human Resource Requirements;

Lt-Colonel Dominic McAlea, Director of Law International, Office of the Judge Advocate General.

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Ross Snyder, Deputy Director, Peace Building and Human Security Division, Global and Human Issues Bureau.

From World Vision Canada:

Kathy Vandergrift, Chair, Working Group on Children and Armed Conflict.

From Amnesty Internationa (CanadianSection):

Alex Neve, Secretary General;

Hilary Homes.

Le mercredi 3 mai 2000

Du ministère de la Défense nationale:

Louise Bellefeuille-Prégent, directrice, Politique sur le contrôle des armements et de la prolifération;

Capt (m) Stephen King, conseiller spécial, sous-chef d'état-major;

Col Gord Grant, directeur, Besoins en ressources humaines militaires;

Lcol Dominic McAlea, directeur juridique, Droit international, Bureau du juge-avocat général.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

Ross Snyder, directeur adjoint, Consolidation de la paix et de la sécurité humaine, Direction générale des enjeux humains et mondiaux.

De Vision mondiale (Canada):

Kathy Vandergrift, présidente, Groupe de travail sur les enfants dans les conflits armés.

De Amnistie internationale (section canadienne):

Alex Neve, secrétaire général;

Hilary Homes.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9